A27 7/4

А 27 Г
4

ПОЛОЖЕНІЕ

ОБЪ

ОБЩЕСТВЕННОМЪ УПРАВЛЕНІИ

города С.-Петербурга,

съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ оно основано.

Изданіе Государственной Канцеляріи.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
1904.

ПОЛОЖЕНІЕ

ОБЪ

ОБЩЕСТВЕННОМЪ УПРАВЛЕНІИ

города С.-Петербурга,

съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ оно основано.

Изданіе Государственной Канцеляріи.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
1904.

Гос. Петерб. Научн. Б-ка
Н.К.П. РСФСР
№ 357220
197

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТИПОГРАФІЯ.

Удостоенныя 8 Іюня 1903 г. Высочайшаго утвержденія законоположенія: а) о преобразованіи С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія; б) объ отмѣнѣ взысканія съ паспортныхъ документовъ сборовъ въ доходъ города С.-Петербурга подъ наименованіемъ адреснаго и прописочнаго, и в) о порядкѣ ревизіи денежныхъ отчетовъ С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія, опредѣляя порядокъ завѣдыванія дѣлами общественнаго благоустройства гор. С.-Петербурга, затрагиваютъ существенные интересы свыше-милліоннаго населенія столицы. Для надлежащаго уразумѣнія этого новаго закона (обнародованнаго въ № 66 собранія узаконеній и распоряженій правительства за 1903 годъ ст. 732), и для обезпеченія правильнаго примѣненія его на практикѣ, представляется полезнымъ огласить соображенія, принятыя къ руководству при его начертаніи.

Въ этихъ видахъ, съ разрѣшенія Предсѣдательствующаго въ Государственномъ Совѣтѣ Статсъ-Секретаря Графа Сольскаго, Государственною Канцеляріею предпринято настоящее изданіе упомянутыхъ законоположеній, съ изло-

Въ соразмѣрности съ развитіемъ потребностей хозяйства возрасла и задолженность города, достигшая къ тому времени 54 милліоновъ рублей.

Въ прямой зависимости отъ выдающейся обширности и сложности сего хозяйственнаго дѣла порядокъ завѣдыванія имъ долженъ быть особый. Понятно, что установленныя для сего формы, одинаковыя, какъ сказано, для всѣхъ городовъ, въ приложеніи ихъ къ этому дѣлу, оказались далеко несовершенными и создали почву для возникновенія многочисленныхъ затрудненій въ городскомъ самоуправленіи.

Признаки неустройства обнаруживались, съ одной стороны, въ невозможности правильнаго образованія городской думы и управы, вслѣдствіе постояннаго недобора гласныхъ, равнодушнаго отношенія ихъ къ своимъ обязанностямъ и отсутствія внутренняго согласія въ средѣ думы, въ недостаткѣ единства и въ постоянныхъ взаимныхъ пререканіяхъ въ средѣ исполнительныхъ ея учрежденій. Съ другой стороны, они выражались и въ самомъ способѣ и результатахъ веденія городскаго хозяйства: въ позднемъ и неудовлетворительномъ составленіи городскихъ смѣтъ, въ постоянныхъ дефицитахъ, неправильномъ веденіи отчетности и отсутствіи надлежащаго денежнаго контроля надъ расходованіемъ суммъ и, наконецъ, въ безхозяйственности и малой успѣшности городскихъ мѣропріятій. При этомъ теченіе отдѣльныхъ, особо выдающагося значенія, дѣлъ изъ числа подвѣдомственныхъ городскому управленію приняло столь неудовлетворительный оборотъ, что потребовалось для разрѣшенія ихъ по существу вмѣшательство Верховной власти, выразившееся въ Высочайшихъ повелѣніяхъ, испрошенныхъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ чрезъ Комитетъ Министровъ. Въ виду сего въ 10-й день Сентября 1901 г. послѣдовало Высочайшее соизволеніе на разработку предположеній о преобразованіи С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія и на внесеніе ихъ, по предварительномъ обсужденіи въ совѣщаніи, образованномъ изъ представителей всѣхъ заинтересованныхъ вѣдомствъ, на уваженіе Государственнаго Совѣта.

При выполненіи предначертанныхъ работъ выяснилась необходимость ближайшаго ознакомленія съ существующимъ устройствомъ и дѣятельностью городскаго управленія, въ цѣляхъ подробнаго выясненія и изслѣдованія главнѣйшихъ его недостатковъ. Вслѣдствіе сего по всеподданнѣйшему докладу Министра Внутреннихъ Дѣлъ Статсъ-Секретаря Плеве Его Императорскому Величеству въ 6-й день Іюня 1902 года благоугодно было соизволить на производство всесторонняго обозрѣнія С.-Петербургскаго общественнаго управленія и его дѣятельности, съ возложеніемъ этого порученія на Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ Тайнаго Совѣтника Зиновьева, коему вмѣстѣ съ тѣмъ было предоставлено обозрѣть дѣлопроизводство С.-Петербургскаго градоначальства въ частяхъ, соприкасающихся съ дѣятельностью городскаго общественнаго управленія.

Извлеченныя путемъ сего обозрѣнія подробныя данныя о дѣйствительномъ положеніи разнообразныхъ отраслей городскаго хозяйства были приняты въ соображеніе предварительно обсуждавшимъ дѣло совѣщаніемъ и, въ связи съ заключеніями означеннаго совѣщанія, послужили основаніемъ для составленія внесеннаго 4 Февраля 1903 года Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта проекта положенія объ общественномъ управленіи города С.-Петербурга.

Въ основу новаго устройства общественнаго управленія въ С.-Петербургѣ положена мысль—сохранить установленное дѣйствующимъ закономъ начало городскаго управленія, согласно коему дѣло это ввѣряется попеченію выборныхъ отъ городскихъ обывателей представителей подъ наблюденіемъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и руководствомъ правительственной власти. Но засимъ отъ правилъ городоваго положенія 1892 г. допущены многочисленныя отступленія, касающіяся какъ состава лицъ, коимъ предоставляются избирательныя права, такъ и порядка образованія и способа дѣйствій городскихъ общественныхъ установленій, а равно и надзора за ними.

Коренные устои, на коихъ зиждется съ 1870 года устройство городскаго управленія въ Имперіи, новымъ узаконеніемъ не затрогиваются. Кругъ дѣлъ, предоставляемыхъ вѣдѣнію городскаго

управленія, оставленъ неизмѣннымъ. Равнымъ образомъ сохраненъ въ существѣ установленный городовымъ положеніемъ 1892 года порядокъ, согласно коему непосредственное завѣдываніе сими дѣлами вручается представителямъ мѣстнаго населенія, а на правительственную власть возлагается лишь надзоръ за дѣятельностью выборныхъ учрежденій. Польза такого устройства, приданнаго городскому самоуправленію съ 1870 г., извѣдана на дѣлѣ, подтверждена свыше тридцатилѣтнимъ опытомъ и нынѣ не подвергается сомнѣнію. Въ Высочайшемъ Манифестѣ отъ 26 Февраля 1903 года Государю Императору благоугодно было признать за благо усиленіе способовъ непосредственнаго удовлетворенія многообразныхъ нуждъ земской жизни трудами мѣстныхъ людей, руководимыхъ сильною и закономѣрною властью, предъ Его Императорскимъ Величествомъ строго отвѣтственною. Оставаясь на этой почвѣ, новое положеніе объ общественномъ управленіи г. С.-Петербурга не устраняетъ дарованной городскому самоуправленію самостоятельности, но вводитъ лишь такіе пріемы управленія, при которыхъ взаимодѣйствіе общественныхъ силъ и правительственной власти должно повести къ благотворнымъ для городскаго хозяйства результатамъ.

Преобразованіе С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія касается его организаціи во всѣхъ ея частяхъ. Новыя правила,—начиная съ измѣненія состава избирателей и порядка производства выборовъ гласныхъ, видоизмѣняютъ составъ думы, устройство и порядокъ дѣйствія ея, придаютъ новую постановку исполнительнымъ органамъ общественнаго управленія и завершаются пересмотромъ постановленій, опредѣляющихъ порядокъ осуществленія правительственнаго надзора за городскимъ управленіемъ и контроля надъ денежными отчетами. Въ зависимости отъ этого, измѣненію подлежалъ цѣлый рядъ статей городоваго положенія 1892 г., а соотвѣтственно сему настоящее узаконеніе оказалось необходимымъ издать не въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній, а въ формѣ особаго для г. С.-Петербурга положенія. При этомъ признано было полезнымъ всѣ тѣ правила закона 1892 года, которыя не измѣня-

ются по существу, сохранить въ новомъ положеніи въ присвоенной имъ редакціи, такъ какъ этимъ путемъ устраняется почва для различнаго толкованія однородныхъ постановленій.

Выработанный на указанныхъ основаніяхъ законопроектъ былъ разсмотрѣнъ Государственнымъ Совѣтомъ въ Соединенныхъ Департаментахъ Законовъ, Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ, Государственной Экономіи и Промышленности, Наукъ и Торговли, а затѣмъ въ Общемъ Собраніи весною 1903 года совмѣстно съ представленіемъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по вопросу объ отмѣнѣ взысканія съ паспортныхъ документовъ сборовъ въ доходъ г. С.-Петербурга подъ наименованіемъ адреснаго и прописочнаго, а также съ предположеніями названнаго вѣдомства относительно устройства контрольной части въ столичномъ общественномъ управленіи. Состоявшееся по упомянутымъ дѣламъ мнѣніе Государственнаго Совѣта и переработанный имъ проектъ положенія объ общественномъ управленіи города С.-Петербурга удостоились Высочайшаго Его Императорскаго Величества утвержденія 8 Іюня 1903 г. *(Настоящія соображенія извлечены изъ журнала Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 2, 3, 4, 26, 27, 29 и 30).*

ВЫСОЧАЙШЕ УТВЕРЖДЕННОЕ МНѢНІЕ ГОСУДАРСТВЕННАГО СОВѢТА

о преобразованіи С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія.

Его Императорское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе въ Общемъ Собраніи Государственнаго Совѣта: а) о преобразованіи С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія; б) объ отмѣнѣ взысканія съ паспортныхъ документовъ сборовъ въ доходъ города С.-Петербурга подъ наименованіемъ адреснаго и прописочнаго, и в) о порядкѣ ревизіи денежныхъ отчетовъ С.-Петербургскаго общественнаго управленія, Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить.

Предсѣдатель Государственнаго Совѣта (подписалъ) ***МИХАИЛЪ.***

8 Іюня 1903 г.

МНѢНІЕ ГОСУДАРСТВЕННАГО СОВѢТА.

Выписано изъ журналовъ Соединенныхъ Департаментовъ Законовъ, Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ, Государственной Экономіи и Промышленности, Наукъ и Торговли 22, 27 и 29 Марта и 16, 19 и 26 Апрѣля и Общаго Собранія 24 Мая 1903 года.

Государственный Совѣтъ, въ Соединенныхъ Департаментахъ Законовъ, Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ, Государственной Экономіи и Промышленности, Наукъ и Торговли и въ Общемъ Собраніи, разсмотрѣвъ представленія Министра Внутреннихъ Дѣлъ и Государственнаго Контролера: а) о преобразованіи С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія; б) объ отмѣнѣ взысканія съ паспортныхъ документовъ сборовъ въ доходъ города С.-Петербурга подъ наименованіемъ адреснаго и прописочнаго, и в) о порядкѣ ревизіи денежныхъ отчетовъ С.-Петербургскаго общественнаго управленія, *мнѣніемъ положилъ:*

I. Проектъ положенія объ общественномъ управленіи города С.-Петербурга поднести къ Высочайшему Его Императорскаго Вели-

ЧЕСТВА утвержденію и, по воспослѣдованіи онаго, ввести въ дѣйствіе съ 1 Января 1904 года.

II. Взимаемые по городу С.-Петербургу сборы—адресный и за прописку паспортовъ (гор. пол., изд. 1892 г., ст. 135 прим. 3) отмѣнить на слѣдующихъ основаніяхъ:

1) Въ 1904 году отмѣняются сборы, взимаемые съ низшаго разряда плательщиковъ и со всѣхъ лицъ женскаго пола, и

2) Въ теченіе девяти лѣтъ, начиная съ 1905 года, означенные сборы подлежатъ полной отмѣнѣ, причемъ отмѣна эта производится по постановленіямъ думы постепенно, равными частями каждый годъ, начиная съ низшихъ разрядовъ плательщиковъ сборовъ.

— Въ числѣ источниковъ дохода города С.-Петербурга установлены были сборы адресный и за прописку въ полицейскихъ управленіяхъ паспортовъ, причемъ взиманіе перваго изъ указанныхъ сборовъ основано на устарѣвшемъ законѣ — Высочайше утвержденномъ 21 Декабря 1838 г. положеніи о С.-Петербургской адресной экспедиціи. Между тѣмъ опытъ показалъ, что нѣкоторые изъ установленныхъ въ городской доходъ сборовъ и, главнымъ образомъ, прописочные въ пользу городовъ являются крайне обременительными для рабочаго населенія, прибывающаго на заработки въ тѣ города, гдѣ таковые сборы взимаются. Проживающіе въ столицахъ рабочіе подвергаются платежу прописочнаго сбора при каждой перемѣнѣ мѣста своего жительства, такъ какъ лица сіи нерѣдко вынуждаются перемѣнять квартиру въ зависимости отъ измѣненія рода своихъ занятій и по другимъ случаямъ, и имъ приходится уплачивать этотъ сборъ по нѣскольку разъ въ теченіе года. Наконецъ, городскіе сборы съ паспортовъ нерѣдко взимаются въ излишнемъ размѣрѣ и даже не въ установленныхъ закономъ случаяхъ.

Такимъ образомъ настоятельность отмѣны адреснаго и прописочнаго сборовъ выяснилась вполнѣ опредѣленно уже много лѣтъ тому назадъ, а между тѣмъ осуществленіе этой полезной мѣры изъ года въ годъ отлагалось. Поэтому признано было своевременнымъ при преобразованіи С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія сдѣлать рѣшительный шагъ въ этомъ отношеніи, и если не сразу прекратить взиманіе указанныхъ сборовъ, то хотя бы сдѣлать первый приступъ къ упраздненію ихъ. Препятствіемъ къ тому служило состояніе городской кассы, не могущей поступиться крупнымъ источникомъ дохода, замѣнить который существующими другими предметами обложенія, по мнѣнію городской думы, раздѣляемому Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, не представлялось возможнымъ. Поэтому отмѣна адреснаго и прописочнаго сборовъ ставилась въ зависимость отъ одновременной передачи городу новаго источника дохода, именно квартирнаго налога. Конечно, если бы этотъ вопросъ получилъ разрѣшеніе въ смыслѣ передачи всего этого дохода, превышающаго милліонъ рублей, городу, то адресный и прописочный сборы должны были

бы быть полностью упразднены немедленно, но такъ какъ осуществленіе сего предположенія признано въ настоящее время невозможнымъ, то приходится разсрочить отмѣну упомянутыхъ сборовъ на нѣсколько лѣтъ; хотя эта мѣра принимается въ интересахъ бѣднѣйшаго люда столицы, но въ заботахъ объ отдѣльныхъ, даже наиболѣе нуждающихся классахъ населенія, нельзя забывать, что у города есть многочисленныя потребности, удовлетвореніе коихъ настоятельно и требуетъ затраты крупныхъ средствъ. Поэтому въ этомъ дѣлѣ необходимо соблюсти особую осторожность. Въ зависимости отъ объема и наличности городскихъ средствъ и предвидимыхъ запросовъ къ нимъ на удовлетвореніе другихъ обширныхъ надобностей найдено было полезнымъ установить извѣстную постепенность въ упраздненіи упомянутыхъ сборовъ, разсрочивъ ихъ отмѣну, согласно нерѣдко примѣнявшемуся пріему, на десять лѣтъ равными частями.

При такихъ условіяхъ ущербъ въ доходахъ города будетъ возрастать каждый годъ примѣрно на 140.000 р. Но въ первый, по введеніи настоящей мѣры въ дѣйствіе, 1904 годъ сумма, на которую сокращаются упомянутые сборы, увеличена до 300.000 р., такъ какъ этотъ ущербъ съ передачею городу половины окладовъ тѣхъ плательщиковъ квартирнаго налога, коимъ предоставляются избирательныя права, возмѣщается, ибо городской доходъ увеличится не менѣе, чѣмъ на 300.000 р. въ годъ. Этимъ способомъ пополненіе ущерба городской кассы будетъ достигнуто только на первый годъ послѣ начала сокращенія адреснаго и прописочнаго сборовъ *). При дальнѣйшемъ же уменьшеніи ихъ необходимо производить эти сокращенія не слишкомъ быстро, дабы не поколебать равновѣсія городскаго бюджета. Для пополненія его слѣдуетъ, не прибѣгая къ новому обремененію государственной казны, изыскать новые, не исчерпанные еще источники дохода, что, конечно, составитъ заботу городской думы, отъ коей будетъ зависѣть намѣтить новые способы и предметы обложенія городскими сборами и возбудить соотвѣтственныя ходатайства, которыя будутъ подлежать представленію установленнымъ порядкомъ на законодательное утвержденіе.

Что же касается той постепенности, въ которой упраздняемые сборы подлежатъ отмѣнѣ, то признано справедливымъ прежде всего освободить отъ нихъ наиболѣе нуждающіеся классы населенія. Къ нимъ относятся плательщики 5 разряда адреснаго сбора, въ число коихъ входятъ чернорабочіе, когда они не имѣютъ ремесла, обучающіеся у мастеровыхъ и ремесленниковъ, разносчики и т. п. Съ этого разряда адреснаго сбора за 1902 годъ причиталось 146.131 р. 20 к. Засимъ, пріобрѣтеніе личнымъ трудомъ средствъ для существованія при равномъ общественномъ положеніи всегда тяжелѣе для женщинъ, чѣмъ для мужчинъ, такъ какъ для первыхъ открыты далеко не всѣ профессіи и женскій трудъ менѣе производителенъ и по сложившимся быто-

*) Въ слѣдующемъ же 1905 году убыль въ этихъ сборахъ выразится уже суммою въ 440 тысячъ рублей (300 тыс. + 140 тыс.).

вымъ условіямъ обыкновенно менѣе оплачивается, чѣмъ мужской. Справедливо поэтому освободить отъ упомянутыхъ сборовъ женщинъ независимо отъ того, къ какому разряду плательщиковъ онѣ отнесены. Размѣръ причитающагося съ нихъ ежегоднаго оклада составлялъ въ 1902 году 145.210 р. 55 к. Такимъ образомъ освобожденіе ихъ, одновременно съ плательщиками 5 разряда, отъ адреснаго сбора въ 1904 году сопряжено съ такимъ уменьшеніемъ сего сбора, которое не превыситъ суммы имѣющихъ поступить въ городскую кассу новыхъ доходовъ. Засимъ, на дальнѣйшее время, въ теченіе девяти лѣтъ, начиная съ 1905 года, прекращеніе взиманія упраздняемыхъ сборовъ должно производиться постепенно равными частями, начиная съ плательщиковъ, принадлежащихъ къ низшимъ разрядамъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 129—133)*.

III. Въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній постановить:

Съ введеніемъ въ С.-Петербургѣ положенія объ общественномъ управленіи сего города къ обязанностямъ совѣщательнаго присутствія при С.-Петербургскомъ градоначальникѣ (ст. 881 общ. учр. губ., св. зак. т. II, изд. 1892 года) относится разсмотрѣніе жалобъ на неправильности при купеческихъ, мѣщанскихъ и ремесленныхъ выборахъ въ С.-Петербургѣ, а равно дѣлъ объ отвѣтственности лицъ, служащихъ по означеннымъ сословнымъ выборамъ, причемъ дѣла сего рода, на общемъ основаніи, рѣшаются по большинству голосовъ, жалобы же на постановленія совѣщательнаго присутствія по сказаннымъ дѣламъ приносятся Правительствующему Сенату (по Первому Департаменту).

— На основаніи отдѣла XII Высочайше утвержденнаго 8 Іюня 1903 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта о преобразованіи С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія, С.-Петербургское особое по городскимъ дѣламъ присутствіе подлежитъ упраздненію. Между тѣмъ разсмотрѣнію названнаго присутствія, кромѣ обсужденія законности и правильности дѣйствій столичнаго городскаго управленія, составлявшаго прямую его обязанность, подлежали также и жалобы на неправильности при купеческихъ, мѣщанскихъ и ремесленныхъ выборахъ въ С.-Петербургѣ (ст. 661 зак. сост., изд. 1899 г.), а равно, согласно разъясненію Правительствующаго Сената (опредѣленіе 1-го Общаго Собранія Правительствующаго Сената 30 Октября 1892 г. по дѣлу Вольскаго), вопросы о неправильныхъ дѣйствіяхъ должностныхъ лицъ городскихъ сословныхъ управленій. Сохраненіе присутствія для дѣлъ по сословному управленію, кои приходилось разрѣшать ему до нынѣ, сверхъ дѣлъ городскихъ, едва ли было бы соотвѣтственно въ виду крайней малочисленности дѣлъ перваго рода, не превышающихъ въ среднемъ за три года (1899 — 1901 гг.) девяти случаевъ въ годъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ не представляется, однако, и возможнымъ возложить рѣшеніе этого рода дѣлъ на образуемое особое по дѣламъ города С.-Пе-

тербурга присутствіе въ виду неудобствъ, связанныхъ съ изъятіемъ части дѣлъ по надзору за сословными городскими управленіями изъ вѣдѣнія губернской власти, каковою въ отношеніи С.-Петербурга является власть градоначальника. Посему и въ виду незначительности этого рода дѣлъ и по числу ихъ и по содержанію признано правильнымъ возложить ихъ разсмотрѣніе на совѣщательное при С.-Петербургскомъ градоначальникѣ присутствіе (св. зак., т. II, общ. учр. губ., ст. 880—881), на коемъ лежитъ уже разсмотрѣніе дѣлъ о привлеченіи къ уголовной отвѣтственности и преданіи суду чиновъ С.-Петербургскаго градоначальства и полиціи, а равно и обсужденіе нѣкоторыхъ дѣлъ по сословному управленію. При этомъ, конечно, постановленія совѣщательнаго присутствія по дѣламъ этого рода должны быть отнесены къ числу тѣхъ, по коимъ допускаются на общемъ основаніи жалобы Правительствующему Сенату *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 133 и 134)*.

IV. Статью 1440[1] уложенія о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ (св. зак., т. XV, по прод. 1902 г.) дополнить слѣдующимъ примѣчаніемъ:

Примѣчаніе. Дѣйствіе правилъ, въ сей (1440[1]) статьѣ изложенныхъ, не распространяется на гласныхъ думы города С.-Петербурга.

— Карательныя правила за неявку гласныхъ въ собранія думы признано необходимымъ отмѣнить, указавъ, взамѣнъ того, что гласный, въ теченіе года ни разу не посѣтившій собраніе думы, считается выбывшимъ изъ состава ея. Такое измѣненіе городоваго положенія 1892 г. основывается на томъ, что на практикѣ взысканія на гласныхъ за неявку думами не налагается, а съ другой стороны отъ принудительнаго участія гласнаго въ общественныхъ дѣлахъ едва ли можно ожидать особой пользы. Въ связи съ симъ статья 1440[1] уложенія о наказаніяхъ дополнена примѣчаніемъ, указывающимъ что установленныя сею статьею мѣры взысканія не примѣняются къ гласнымъ С.-Петербургской городской думы *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 117)*.

См. также объясненія къ статьѣ 52 положенія объ общественномъ управленіи г. С.-Петербурга.

V. Постановить, что инструкціи С.-Петербургской городской думы о порядкѣ дѣйствій исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія (пол. общ. упр. г. С.-Петерб., ст. 54 п. 3) должны быть изданы думою въ теченіе одного года: для управы—со дня введенія въ дѣйствіе настоящаго положенія, а для другихъ исполнительныхъ установленій—со дня ихъ учрежденія.

VI. Предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ, впредь до изданія инструкціи для состоящей въ составѣ общественнаго управленія города

С.-Петербурга контрольной коммисіи, преподать сей коммисіи указанія относительно порядка ея дѣйствій.

VII. Вызываемый содержаніемъ канцеляріи особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія расходъ, въ размѣрѣ *десяти тысячъ* рублей въ годъ, относить, начиная съ 1 Января 1904 года, на средства государственнаго казначейства, обративъ въ доходъ казны суммы, отпускаемыя нынѣ на канцелярскіе расходы С.-Петербургскаго особаго по городскимъ дѣламъ присутствія изъ средствъ г. С.-Петербурга въ размѣрѣ *одной тысячи двухсотъ* рублей, и прекративъ дальнѣйшій отпускъ суммы, расходуемой нынѣ изъ государственнаго казначейства на содержаніе должности непремѣннаго члена означеннаго присутствія. Въ текущемъ 1903 году расходъ по содержанію упомянутой канцеляріи обратить на свободные остатки по смѣтѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

— При разсмотрѣніи вопроса объ отнесеніи расхода по содержанію канцеляріи особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія, въ размѣрѣ десяти тысячъ рублей ежегодно, на средства государственнаго казначейства признано, что по отношенію къ столичному присутствію есть основанія отступить отъ порядка, установленнаго для другихъ губернскихъ подобнаго рода учрежденій, содержаніе коихъ, въ видѣ общаго правила, составляетъ обязательство городскихъ общественныхъ управленій. Особыя условія, въ которыхъ находится С.-Петербургское общественное управленіе, заставляютъ съ крайней осторожностью относиться къ вопросу о возложеніи на это управленіе новыхъ расходовъ. Къ числу ихъ относится ассигнованіе на содержаніе дѣлопроизводства особаго присутствія. Съ города не снимается лежавшее на немъ въ семъ отношеніи обязательство, оно сохраняется въ существующихъ предѣлахъ, но увеличеніе потребныхъ кредитовъ обращается на средства казны, такъ какъ оно не вызывается непосредственными потребностями общественнаго управленія и обусловливается признанною необходимостью видоизмѣнить правительственный за симъ управленіемъ надзоръ. Возлагаемая чрезъ сіе на казну тягота сама по себѣ невелика, она еще менѣе ощутительна въ виду того, что въ зачетъ отпускаемыхъ десяти тысячъ рублей обращаются не только 1.200 р., выплачиваемые изъ городскихъ средствъ, но еще и 2.500 р., освобождающіеся въ рессурсахъ казны за упраздненіемъ должности непремѣннаго члена особаго по городскимъ дѣламъ присутствія *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 142 и 145)*.

VIII. Производить ежегодно, начиная съ 1 Января 1904 г., въ доходъ города С.-Петербурга отчисленіе изъ поступленій по этому городу государственнаго квартирнаго налога въ размѣрѣ половины окладовъ сего налога, причитающихся съ плательщиковъ онаго, отнесенныхъ по вѣдомости окладовъ квартирнаго налога къ восьмому и слѣдующимъ высшимъ разрядамъ.

— Возможность введенія городскаго квартирнаго налога предусмотрѣна городовымъ положеніемъ 1892 года. Установленіе подобнаго сбора, наряду съ существующимъ государственнымъ квартирнымъ налогомъ, не противорѣчитъ общему началу нашей податной системы, въ силу коего обложеніе тѣхъ или иныхъ источниковъ въ пользу государства не исключаетъ возможности привлеченія ихъ къ обложенію мѣстными сборами. Но съ практической точки зрѣнія взиманіе въ пользу С.-Петербурга самостоятельнаго квартирнаго сбора, наряду съ государственнымъ квартирнымъ налогомъ, не только не можетъ быть признано желательнымъ, но едва ли даже и осуществимо. Въ этомъ отношеніи нельзя не принять во вниманіе, что если между стоимостью квартиры и состоятельностью ея хозяина существуетъ вообще извѣстное соотношеніе, то въ многочисленныхъ отдѣльныхъ случаяхъ размѣръ квартирной платы далеко не всегда служитъ истиннымъ показателемъ дѣйствительной обезпеченности ея хозяина. Такъ, напримѣръ, нерѣдки случаи, когда лица весьма состоятельныя, но одинокія или малосемейныя, снимаютъ небольшія и дешевыя квартиры; наряду съ этимъ нерѣдки, однако, и такіе случаи, когда лицо, обремененное большимъ семействомъ, вынуждено бываетъ удѣлять на наемъ квартиры значительно больше того, сколько оно могло бы тратить сообразно правильному отношенію между стоимостью квартиры и средствами ея хозяина. Обстоятельство это пріобрѣтаетъ въ С.-Петербургѣ особо важное значеніе, въ виду чрезмѣрной, изъ года въ годъ растущей, дороговизны въ немъ помѣщеній для жилья. Установленіе при подобныхъ условіяхъ, наряду съ государственнымъ квартирнымъ налогомъ, особаго, однороднаго съ нимъ, сбора въ доходъ городской кассы, еще болѣе повышая стоимость квартиръ, повело бы къ явному и притомъ крайне неравномѣрному обремененію менѣе состоятельныхъ разрядовъ городскихъ обывателей, а потому едва ли было бы цѣлесообразнымъ (*Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 36*).

— Одновременное взиманіе съ квартиронанимателей двухъ сборовъ, безъ пониженія нынѣшняго размѣра государственнаго налога съ квартиръ, было найдено настолько обременительнымъ, что о возможности такой мѣры не можетъ быть рѣчи. Между тѣмъ состояніе кассы С.-Петербургскаго общественнаго управленія неудовлетворительно, и открытіе новыхъ источниковъ пополненія ея представляется необходимымъ. По этому поводу принято было въ соображеніе, что городское хозяйство въ С.-Петербургѣ несетъ тяготы исключительныя, несвойственныя ни одному изъ другихъ городовъ Имперіи, такъ какъ, къ столицѣ, резиденціи Государя Императора, предъявляются особенно высокія требованія относительно благоустройства ея. Соотвѣтственно сему, городъ С.-Петербургъ несетъ многіе расходы, вызываемые не исключительно мѣстными нуждами, но общегосударственными потребностями. При этихъ условіяхъ передача городу квартирнаго сбора вполнѣ умѣстна и не можетъ послужить основаніемъ для возбужденія такихъ же ходатайствъ другими городами. Это наиболѣе правильный

путь для оказанія городу поддержки со стороны казны и онъ не можетъ быть замѣненъ назначеніемъ городу пособія въ другой, носящей случайный характеръ, формѣ. Квартирный сборъ, по самому существу своему, болѣе всего подходитъ къ понятію о городскихъ налогахъ, а разъ въ томъ встрѣчается дѣйствительная надобность, то именно этимъ сборомъ казна и должна поступиться.

При этомъ найдено однако возможнымъ удовлетвориться обращеніемъ въ пользу города не всего этого сбора, составляющаго около 1.125.000 р., а лишь части онаго, въ размѣрѣ половины окладовъ тѣхъ разрядовъ квартиронанимателей, которые привлекаются къ участію въ городскомъ управленіи. И при этомъ условіи размѣръ передаваемаго изъ казны въ городъ ежегоднаго дохода достигаетъ 300.000 р., что конечно, послужитъ для городской кассы крупнымъ подспорьемъ. Поступаться еще въ большей мѣрѣ государственными рессурсами невозможно, особенно въ такое время, когда напряженіе платежныхъ силъ населенія достигло высшихъ предѣловъ, а къ государственному казначейству предъявляются все новыя неотложныя требованія.

Понятно насколько несвоевременна была бы при этихъ условіяхъ уступка изъ казны городу С.-Петербургу еще 800.000 рублей квартирнаго налога, сверхъ отдаваемыхъ ему 300.000 рублей. Несомнѣнно, что для города такое увеличеніе доходныхъ статей было бы весьма желательно и облегчило бы ему выполненіе лежащихъ на немъ задачъ. Но въ заботахъ о городскомъ благоустройствѣ не слѣдуетъ забывать интересовъ общегосударственныхъ *(Журн. Общаго Собранія 24 Мая 1903 г., стр. 3—5; журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 43 и 44)*.

См. также объясненія къ статьѣ 17 положенія объ общественномъ управленіи г. С.-Петербурга.

IX. Предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, опредѣлять отношенія между общественнымъ управленіемъ города С.-Петербурга и учрежденіями, завѣдывающими взиманіемъ государственнаго квартирнаго налога, возникающія по поводу производства отчисленій названнаго налога въ городскіе сборы, съ тѣмъ, чтобы издаваемыя по сему предмету инструкціи не касались предметовъ и дѣлъ, по свойству своему подлежащихъ судебному или законодательному разсмотрѣнію, и были представляемы Правительствующему Сенату для объявленія во всеобщее свѣдѣніе.

X. Выборы гласныхъ С.-Петербургской думы на начинающійся съ 1 Января 1904 года выборный срокъ произвести въ Ноябрѣ 1903 года на основаніяхъ, опредѣленныхъ указаннымъ въ отдѣлѣ I положеніемъ и инструкціею Министра Внутреннихъ Дѣлъ, съ тѣмъ, чтобы изъ числа избранныхъ на первое шестилѣтіе гласныхъ, а равно членовъ городской

управы, половина выбыла чрезъ три года по вынимаемому, вслѣдъ за окончаніемъ выборовъ, жребію.

— Согласно новому положенію объ общественномъ управленіи города С.-Петербурга, выбытіе гласныхъ и членовъ управы изъ состава думы и управы должно происходить черезъ каждые три года, причемъ, очевидно, выбывать будутъ тѣ лица, кои прослужили установленный положеніемъ шестилѣтній срокъ, говоря иначе, порядокъ выбытія будетъ опредѣляться старшинствомъ служенія въ данномъ званіи или должности. Для установленія сего порядка необходимо, чтобы черезъ первые же три года, по примѣненіи означеннаго положенія, половина гласныхъ и членовъ управы выбыла изъ состава думы и управы. Выбытіе это въ порядкѣ старшинства служенія произведено быть, конечно, не можетъ, и въ этомъ случаѣ подлежащія выбытію лица могутъ быть опредѣлены лишь жребіемъ, какъ это принято было въ отношеніи членовъ управы городовыми положеніями 1870 и 1892 г.г., постановлявшими, что чрезъ первые два года, по введеніи въ дѣйствіе положеній, половина членовъ управы выбываетъ по жребію *(Предст. Мин. Вн. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 136 и 137)*.

См. также объясненія къ статьѣ 47 положенія объ общественномъ управленіи г. С.-Петербурга.

XI. Предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ образовать особое по дѣламъ города С.-Петербурга присутствіе (пол. общ. упр. г. С.-Петерб., ст. 10), съ состоящей при немъ канцеляріей ранѣе введенія въ дѣйствіе положенія объ общественномъ управленіи города С.-Петербурга, съ возложеніемъ на таковое, подъ общимъ руководствомъ и наблюденіемъ Министра, всѣхъ необходимыхъ распоряженій по введенію сего положенія въ дѣйствіе.

XII. По введеніи въ городѣ С.-Петербургѣ въ дѣйствіе положенія объ общественномъ управленіи сего города, С.-Петербургское особое по городскимъ дѣламъ присутствіе упразднить, съ оставленіемъ лица, занимающаго должность непремѣннаго члена сего присутствія, если оно не получитъ новаго назначенія, за штатомъ на общемъ основаніи.

На подлинномъ Собственною Его Императорскаго Величества рукою написано:

«Быть по сему».

Въ Петергофѣ
8 Іюня 1903 года.

ПОЛОЖЕНІЕ

ОБЪ ОБЩЕСТВЕННОМЪ УПРАВЛЕНІИ ГОРОДА С.-ПЕТЕРБУРГА.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Положенія общія.

1. Общественное управленіе города С.-Петербурга вѣдаетъ, въ предѣлахъ города и принадлежащихъ ему или отведенныхъ земель, дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, указанныя въ статьѣ второй сего положенія.

— При пересмотрѣ городоваго положенія 1870 года предполагалось указать, что городское общественное управленіе вѣдаетъ отнесенныя къ его компетенціи дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ въ чертѣ городскихъ поселеній и отведенныхъ имъ земель. При обсужденіи сего предположенія замѣчено было, что въ городской чертѣ расположены иногда сельскія общества, которыя на общемъ основаніи не состоятъ въ вѣдѣніи городскаго управленія. Между тѣмъ, по смыслу статьи 4 городоваго положенія 1870 года, кругъ дѣйствій городскаго общественнаго управленія ограниченъ *предѣлами* города и отведенныхъ ему земель. Въ виду сего и такъ какъ это правило не возбуждало на практикѣ никакихъ недоразумѣній, то найдено предпочтительнымъ удержать его въ силѣ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 5)*.

2. Къ предметамъ вѣдомства общественнаго управленія принадлежатъ:

I. Завѣдываніе установленными въ пользу города сборами и повинностями.

II. Завѣдываніе капиталами и другими имуществами города.

III. Попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи, а равно попеченіе объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности городскаго населенія. (1)

IV. Попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія—устройство учебныхъ заведеній и воспособленіе такимъ заведеніямъ и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи ими. (2)

V. Попеченіе объ устройствѣ общественныхъ библіотекъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общеполезныхъ учрежденій.

VI. Заботы о городскомъ благоустройствѣ:

1) попеченіе о лучшемъ устройствѣ города по утвержденному плану и завѣдываніе строительнымъ въ городѣ надзоромъ въ предѣлахъ, предоставленныхъ городскому общественному управленію;

2) содержаніе въ исправности и устройство состоящихъ въ вѣдѣніи общественнаго управленія улицъ, площадей, мостовыхъ, набережныхъ, пристаней, бечевниковъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, бульваровъ, сточныхъ трубъ, каналовъ, прудовъ, канавъ, мостовъ, гатей и т. п.;

3) содержаніе въ исправности и устройство освѣщенія и водоснабженія города;

4) устройство и содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи общественнаго управленія усовершенствованныхъ способовъ передвиженія и сообщенія: городскихъ желѣзныхъ дорогъ, пароходныхъ сообщеній, перевозовъ, переправъ, телефонныхъ сообщеній и проч., а равно надзоръ за производствомъ частнаго извоза и перевознаго промысла въ предоставленныхъ сему управленію предѣлахъ; (3)

5) попеченіе о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и другихъ бѣдствій: устройство и содержаніе въ этихъ видахъ пожарныхъ и трубочистныхъ командъ и пожарной сигнализаціи и участіе въ завѣдываніи взаимнымъ страхованіемъ городскихъ имуществъ отъ огня; (4)

6) заботы объ удаленіи изъ города всякаго рода отбросовъ, устройство для этого канализаціи и содержаніе ея въ исправности, и

7) устройство и содержаніе въ исправности скотобоенъ.

VII. Попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ и о прекращеніи нищенства: устройство благотворительныхъ и лечебныхъ заведеній и завѣдываніе ими на одинаковыхъ съ земскими учрежденіями основаніяхъ. (5)

VIII. Участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія и предупрежденію и прекращенію заразныхъ и повальныхъ болѣзней на животныхъ въ порядкѣ и предѣлахъ, установленныхъ правилами о ветеринарно-полицейскихъ мѣрахъ, развитіе средствъ врачебной помощи

городскому населенію и изысканіе способовъ къ улучшенію мѣстныхъ условій въ санитарномъ отношеніи.

IX. Попеченіе объ устраненіи недостатка и излишней дороговизны предметовъ первой необходимости способами, имѣющимися для сего въ распоряженіи общественнаго управленія; устройство въ этихъ цѣляхъ продажи топлива, хлѣба и мяса. (6)

X. Воспособленіе зависящими отъ общественнаго управленія способами развитію мѣстной торговли и промышленности, устройство рынковъ, базаровъ, товарныхъ складовъ и проч., надзоръ за правильнымъ производствомъ торговли, въ предѣлахъ, предоставленныхъ вообще городскимъ общественнымъ управленіямъ, устройство кредитныхъ учрежденій по правилàмъ устава кредитнаго, а равно содѣйствіе устройству биржевыхъ учрежденій. (7)

XI. Удовлетвореніе возложенныхъ въ установленномъ порядкѣ на общественное управленіе потребностей воинскаго и гражданскаго управленій.

XII. Дѣла, предоставленныя вѣдѣнію общественнаго управленія на основаніи особыхъ законоположеній и уставовъ.

— (1) При пересмотрѣ городоваго положенія 1870 г. обращено было, между прочимъ, вниманіе на то, что удовлетвореніе на средства города, кромѣ матеріальныхъ нуждъ населенія, и болѣе возвышенныхъ его потребностей представляется вполнѣ справедливымъ. Но если не упущены изъ вида умственные и даже эстетическіе интересы городскихъ обывателей, то тѣмъ большаго вниманія заслуживаетъ забота о религіозно-нравственномъ ихъ преуспѣяніи. Въ виду сего включено въ законъ указаніе на право городскаго общества имѣть попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи, а равно попеченіе объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности городскаго населенія *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 9)*.

— Попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ, поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи и вообще попеченіе объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью утвержденіе религіознаго чувства въ населеніи по городовому положенію 1892 г., хотя и предоставлялось общественному управленію (гор. пол., изд. 1892 г., ст. 4), но не было отнесено къ прямымъ его обязанностямъ. Опытъ болѣе тридцати лѣтъ, истекшихъ со времени преобразованія порядка завѣдыванія городскимъ хозяйствомъ на началахъ самоуправленія, выяснилъ то близкое и существенное участіе, которое С.-Петербургское общественное управленіе принимаетъ въ устройствѣ и поддержаніи православныхъ храмовъ, а равно въ попеченіи объ учрежденіяхъ, преслѣдующихъ религіозныя и нравственныя цѣли. Заботы городскаго управленія объ этой, имѣющей столь выдающееся значеніе, обществен-

ной потребности по плодотворности своей пріобрѣли важное значеніе, въ виду чего признано вполнѣ цѣлесообразнымъ отвести этому предмету подобающее мѣсто при перечисленіи обязанностей общественнаго управленія г. С.-Петербурга *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 102—103)*.

— (2) Законоположенія по учебной части предоставляютъ городамъ участіе въ завѣдываніи не только тѣми училищами, которыя полностью содержатся на городскія средства, но и такими, которыя отъ городовъ ничего не получаютъ или пользуются лишь пособіемъ. Вслѣдствіе сего для большей точности полагалось необходимымъ выразить, что общественному управленію принадлежитъ установленное закономъ участіе въ завѣдываніи учебными заведеніями *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 8)*.

— (3) Къ числу предметовъ вѣдѣнія общественнаго управленія С.-Петербурга, касающихся городскаго благоустройства, отнесено, между прочимъ, устройство и содержаніе пароходныхъ сообщеній, перевозовъ и переправъ. Такого указанія въ городовомъ положеніи 1892 г. не имѣется и включеніе его въ настоящее положеніе объясняется тѣмъ, что въ виду многоводности столицы вопросъ о пароходныхъ сообщеніяхъ имѣетъ въ г. С.-Петербургѣ немалое общественное значеніе. Въ виду сего признано было нужнымъ ввести упомянутое постановленіе въ новый законъ, причемъ высказано было, что обсуждаемое правило никоимъ образомъ не должно быть толкуемо въ смыслѣ предоставленія общественному управленію какого либо исключительнаго права на устройство означенныхъ способовъ сообщенія. Эти сообщенія по прежнему могутъ быть устраиваемы на основаніи общихъ, существующихъ по сему предмету правилъ, а на городское управленіе возлагается лишь забота, чтобы эта общественная потребность была въ возможно полной мѣрѣ удовлетворена тѣмъ или другимъ изъ указанныхъ въ законѣ способовъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 104)*.

— (4) При начертаніи въ 1892 г. новаго городоваго положенія затронутъ былъ вопросъ о подвѣдомственности сему управленію устройства взаимнаго мѣстнаго страхованія имуществъ отъ огня и завѣдыванія онымъ въ порядкѣ, установленномъ для земскихъ учрежденій. Въ семъ отношеніи было принято на видъ, что по положенію о взаимномъ страхованіи (ст. 130—132) починъ въ дѣлѣ учрежденія городскихъ обществъ взаимнаго страхованія предоставляется самимъ владѣльцамъ городскихъ имуществъ, а утвержденіе составленныхъ ими предположеній принадлежитъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, причемъ означенныя страховыя общества могутъ быть, по желанію своихъ членовъ, учреждаемы при городскихъ управленіяхъ; городской же думѣ предоставляется участвовать, чрезъ одного изъ своихъ членовъ, въ засѣданіяхъ правленій обществъ взаимнаго страхованія, воспользовавшихся ссудою изъ городскихъ суммъ, для огражденія интересовъ городской

казны по возмѣщенію сдѣланной изъ оной ссуды. Отсюда ясно, что ни устройство городскаго взаимнаго страхованія, ни завѣдываніе онымъ городскимъ управленіямъ не предоставлены. Между тѣмъ развитіе сего вида страхованія въ городахъ и правильное его веденіе, обезпечивая населенію необходимыя средства для возстановленія несущихъ городскіе сборы строеній, въ случаѣ истребленія ихъ пожаромъ, вызывается интересами не только страхователей, но и всего городскаго общества. Поэтому, хотя приведеніе городскаго управленія въ болѣе тѣсную связь съ дѣломъ взаимнаго страхованія представлялось бы желательнымъ, тѣмъ не менѣе признано было невозможнымъ высказаться въ пользу проектированной съ этою цѣлью мѣры. Возложеніе на городскія управленія устройства взаимнаго страхованія въ городахъ и завѣдыванія онымъ требовало бы изданія въ руководство симъ управленіямъ надлежащихъ по этимъ предметамъ правилъ, въ измѣненіе положенія о взаимномъ страхованіи отъ огня. Но правила эти еще не выработаны и замѣнить ихъ простымъ распространеніемъ на городскія управленія установленнаго для земскихъ учрежденій порядка завѣдыванія дѣлами взаимнаго страхованія едва ли возможно. Подобная мѣра представляла бы существенныя неудобства уже потому, что нѣкоторыя обязанности по завѣдыванію взаимнымъ земскимъ страхованіемъ исполняются такими учрежденіями, соотвѣтствующихъ коимъ въ городскомъ управленіи не имѣется, а именно къ исполненію сихъ обязанностей призываются, наряду съ уѣздными земскими управами, коимъ соотвѣтствуютъ городскія управы, также губернскія земскія собранія и управы, равно какъ волостныя правленія. Поэтому примѣненіе къ городамъ порядка, дѣйствующаго въ земствѣ, неизбѣжно вызвало бы значительныя недоразумѣнія на практикѣ. Въ виду сего указанное предположеніе не было принято и вмѣсто того признано необходимымъ постановить, что городскому управленію предоставляется лишь участіе въ завѣдываніи взаимнымъ страхованіемъ въ городахъ.

— (5) При обсужденіи предѣловъ компетенціи городскаго общественнаго управленія принято было во вниманіе, что къ дѣятельности земскихъ учрежденій въ области благотворительности отнесено и попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ. Такая же обязанность, согласно пункту *в* статьи 1 Высочайше утвержденныхъ 26 Марта 1876 года правилъ о примѣненіи городоваго положенія 1870 года къ Прибалтійскимъ губерніямъ, возложена на мѣстныя городскія учрежденія, причемъ правило это предположено сохранить въ силѣ и на будущее время. Вслѣдствіе сего признано было, что мѣры къ призрѣнію бѣдныхъ и къ прекращенію нищенства должны входить въ кругъ вѣдомства общественнаго управленія во всѣхъ городахъ Имперіи, въ виду чего положено было внести соотвѣтственное постановленіе въ статью, опредѣляющую предметы вѣдомства названнаго управленія *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 5—6)*.

—(6) Для устраненія недостатка и излишней дороговизны предметовъ первой необходимости предполагалось установить только одну мѣру, а именно устройство продажи топлива, хлѣба, мяса и проч. Это

предположеніе представляло отъ городоваго положенія 1892 г. то отличіе, что попеченію общественнаго управленія поручалось не только устраненіе недостатка сихъ предметовъ, но и противодѣйствіе чрезмѣрной стоимости ихъ, причемъ къ числу сихъ предметовъ отнесены не только хлѣбъ и мясо, но и топливо. Включеніе въ законъ послѣдне-указанныхъ особенностей вполнѣ цѣлесообразно, въ виду того исключительнаго значенія, которое для многолюднаго населенія столицы имѣетъ вопросъ не только о недостаткѣ, но и о стоимости продуктовъ первой необходимости, къ числу коихъ по климатическимъ условіямъ С.-Петербурга совершенно правильно причисляется и топливо. Но для того, чтобы начинанія въ семъ отношеніи общественнаго управленія могли достигнуть цѣли, необходимо вооружить его достаточными для того правами, не ограничивая таковыя однимъ устройствомъ продажи перечисленныхъ предметовъ. Стоимость и недостатокъ запасовъ ихъ зависитъ отъ многихъ причинъ, въ числѣ коихъ есть и такія, борьба съ коими должна быть доступна общественному управленію. Немалое въ семъ отношеніи значеніе имѣютъ, напримѣръ, стачки, устраиваемыя продавцами сихъ продуктовъ, въ цѣляхъ поднятія цѣнъ на нихъ. Правда, такія стачки преслѣдуются дѣйствующимъ закономъ на основаніи правилъ, содержащихся въ уложеніи о наказаніяхъ. Но эта забота не должна быть чужда общественному управленію, а для этого признано наиболѣе удобнымъ при редактированіи обсуждаемаго правила придержаться изложенія соотвѣтственнаго постановленія городоваго положенія 1892 года и, согласно сему, опредѣлить, что попеченіе объ указанной надобности осуществляется общественнымъ управленіемъ всѣми имѣющимися въ его распоряженіи способами *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 104—105).*

— (7) Относительно содѣйствія устройству кредитныхъ учрежденій до 1892 г. городамъ принадлежало лишь устройство городскихъ общественныхъ банковъ и городскихъ ломбардовъ по правиламъ устава кредитнаго. Предоставлять городскому управленію, въ отступленіе отъ сего устава, оказывать содѣйствіе устройству кредитныхъ учрежденій вообще было признано излишнимъ, а потому соотвѣтствующее постановленіе закона изложено было въ томъ смыслѣ, что городамъ принадлежитъ устройство кредитныхъ учрежденій по правиламъ устава кредитнаго. Независимо отъ сего, въ виду содержащихся въ статьяхъ [1]) 697 и слѣд. устава торговаго правилъ объ обязанностяхъ городскихъ общественныхъ учрежденій по торговой полиціи, перечисленіе предметовъ вѣдѣнія городскаго управленія дополнено указаніемъ на надзоръ его за правильнымъ производствомъ торговли *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 8).*

— Въ отличіе отъ городоваго положенія 1892 г. предполагалось изъ предметовъ вѣдѣнія общественнаго управленія изъять надзоръ за

[1]) Въ послѣднемъ (1903 г.) изданіи устава торговаго эта статья показана отмѣненною, а слѣдующія за нею статьи 698—704 составили статьи 8—14 приложенія къ статьѣ 733 (прим. 2) того же устава.

правильнымъ производствомъ торговли. Такое отступленіе объяснялось тѣмъ, что съ изданіемъ Высочайше утвержденнаго 8 Іюня 1898 г. положенія о государственномъ промысловомъ налогѣ порядокъ надзора за торговлею измѣнился. При изданіи сего послѣдняго закона признано было, что предоставленіе городскимъ учрежденіямъ права самостоятельной повѣрки торговыхъ и промышленныхъ заведеній могло имѣть мѣсто лишь въ то время, когда учрежденія эти, за отсутствіемъ органовъ податнаго надзора, являлись почти единственными его представителями. Съ учрежденіемъ же податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ, а въ особенности, въ виду возложенія на этихъ должностныхъ лицъ руководительства въ мѣстномъ торговомъ надзорѣ, участіе городскихъ общественныхъ учрежденій въ повѣркѣ торговыхъ и промышленныхъ заведеній представлялось бы и неудобнымъ и излишнимъ. Въ виду сего найдено было возможнымъ освободить по общему правилу городскія управы и думы отъ обязанностей по торговому надзору. Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако же, признавалось необходимымъ сохранить на будущее время участіе торговыхъ депутатовъ, въ качествѣ выборныхъ городскихъ управленій, въ постоянномъ надзорѣ за правильнымъ производствомъ торговли и промысловъ. Согласно съ симъ, на основаніи положенія о государственномъ промысловомъ налогѣ, непосредственный надзоръ за исполненіемъ правилъ сего положенія и повѣрка торговли и другихъ промысловъ въ предѣлахъ податныхъ участковъ возлагаются нынѣ на мѣстныхъ податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ, при содѣйствіи торговыхъ депутатовъ и замѣняющихъ ихъ лицъ мѣстнаго торговаго надзора. Торговые депутаты избираются въ каждомъ городскомъ поселеніи, а въ поселеніяхъ, раздѣленныхъ на нѣсколько податныхъ участковъ, въ каждомъ изъ участковъ, въ числѣ не менѣе двухъ. Торговые депутаты, а также кандидаты къ нимъ по одному кандидату на два депутата, избираются городскими думами.

Такимъ образомъ нѣкоторыя обязанности по сему предмету остаются на городскомъ общественномъ управленіи. Соотвѣтственно сему признано необходимымъ указать, что къ числу предметовъ вѣдѣнія сего управленія относится надзоръ за правильнымъ производствомъ торговли въ предѣлахъ, подлежащими уставами опредѣленныхъ. При этомъ городу не должно быть также чуждо попеченіе о различныхъ артеляхъ, существованіе коихъ отвѣчаетъ нуждамъ городскаго населенія, какъ то посыльныхъ, трудовыхъ и другихъ, нуждающихся нерѣдко во внѣшней поддержкѣ. Однако въ особомъ о семъ упоминаніи въ законѣ нѣтъ надобности, ибо и безъ сего, на основаніи общихъ постановленій закона, сохраняемыхъ безъ измѣненія, такого рода воспособленія оказываются городскимъ управленіемъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 105—106).*

3. Ближайшія указанія о существѣ и порядкѣ дѣйствія городскаго общественнаго управленія опредѣляются, по роду дѣлъ, въ подлежащихъ уставахъ, положеніяхъ и другихъ узаконеніяхъ.

— Для большей опредѣлительности признано полезнымъ сохранить въ силѣ постановленіе, содержащееся въ статьѣ 6 городоваго положенія 1892 г., согласно коему ближайшія указанія о существѣ и порядкѣ дѣйствій городскаго общественнаго управленія опредѣляются, по роду дѣлъ, въ подлежащихъ уставахъ, положеніяхъ и другихъ узаконеніяхъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 103)*.

4. Общественное управленіе имѣетъ право именемъ города, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ и сего положенія, пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ, на основаніи правилъ, установленныхъ для казенныхъ управленій, съ соблюденіемъ изъятій, указанныхъ въ примѣчаніи 2 къ статьѣ 1289 устава гражданскаго судопроизводства (св. зак., т. XVI, ч. I, изд. 1892 г.).

— Съ примѣненіемъ къ гражданскимъ дѣламъ городскихъ обществъ судопроизводственныхъ правилъ, установленныхъ для дѣлъ казеннаго управленія, города пользуются правомъ искать и отвѣчать на судѣ чрезъ особыхъ уполномоченныхъ, которыми могутъ быть какъ должностныя лица городскаго управленія, такъ и другія лица, имѣющія право быть повѣренными (уст. гражд. суд. ст. 1285). При этихъ условіяхъ содержащееся въ примѣчаніи къ статьѣ 245 устава гражданскаго судопроизводства особое постановленіе о правѣ должностныхъ лицъ городскаго управленія являться на судѣ представителями послѣдняго по имущественнымъ дѣламъ города оказывается излишнимъ и должно быть устранено при согласованіи въ кодификаціонномъ порядкѣ устава гражданскаго судопроизводства съ новымъ городовымъ положеніемъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 9—10)*.

— Въ дополненіе постановленія, согласно коему къ гражданскимъ дѣламъ городскихъ обществъ примѣняются судопроизводственныя правила, установленныя для дѣлъ казеннаго управленія, Высочайше утвержденнымъ 4 Іюня 1901 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта постановлено, что на дѣла по искамъ, предъявляемымъ отъ имени городскаго поселенія и къ этому поселенію, распространяются правила, постановленныя въ примѣчаніи 2 къ статьѣ 1289 уст. гражд. судопр. (св. зак. т. XVI ч. I, изд. 1892 г.). Соотвѣтственно сему, въ положеніе включено указаніе на приведенное правило *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 106—107)*.

5. Принадлежащія городу земли, назначенныя по городскому плану подъ площади, улицы, переулки, тротуары, проходы и бечевники или замѣняющія ихъ пристани и набережныя, а равно пролегающія черезъ городскія земли водяныя сообщенія, оставаясь городскою собственностью, состоятъ въ общемъ всѣхъ пользованіи.

6. Сверхъ сборовъ, установляемыхъ подлежащими земскими, городскими или сословными учрежденіями, на основаніи изданныхъ для нихъ законовъ, никакія подати, тягости или службы не могутъ быть налагаемы на городскихъ обывателей иначе, какъ въ порядкѣ законодательномъ.

7. Въ случаѣ наложенія на городъ не установленныхъ закономъ податей, тягостей или службъ, а равно другихъ относящихся до города неправильныхъ распоряженій правительственныхъ, земскихъ и сословныхъ установленій, общественное управленіе можетъ, для принятія мѣръ къ возстановленію законнаго порядка, обращаться къ С.-Петербургскому градоначальнику, когда принятіе сихъ мѣръ зависитъ отъ него, а въ остальныхъ случаяхъ къ Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Разрѣшеніе означенныхъ ходатайствъ должно послѣдовать въ теченіе мѣсяца со дня ихъ предъявленія. Если же ходатайство общественнаго управленія симъ путемъ не можетъ быть удовлетворено, а равно въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со стороны градоначальника или другихъ административныхъ властей, означенному управленію предоставляется приносить жалобы въ Правительствующій Сенатъ (по Первому Департаменту). Срокъ для принесенія такихъ жалобъ полагается трехмѣсячный, со дня полученія общественнымъ управленіемъ извѣщенія объ означенныхъ дѣйствіяхъ или объ отказѣ ему по ходатайству, представленному градоначальнику или Министру Внутреннихъ Дѣлъ, или же со дня истеченія мѣсячнаго срока по предъявленіи ходатайства.

— Освобожденіе городовъ отъ всякихъ податей, тягостей и службъ, не установленныхъ Верховною властью, составляетъ весьма важное преимущество городскихъ поселеній, обезпеченное за ними еще жалованною грамотою Императрицы Екатерины II. Не менѣе важнымъ представляется и принадлежащее городамъ право приносить жалобы губернатору и Правительствующему Сенату на незаконное отягощеніе ихъ повинностями, а равно на другія неправильныя въ отношеніи ихъ дѣйствія подлежащихъ властей. Исключеніе изъ закона указанія на это право городскихъ учрежденій могло бы быть истолковано въ томъ смыслѣ, что они лишаются способовъ огражденія городской казны отъ убытковъ и потерь, причиняемыхъ произвольнымъ обложеніемъ и другими подобнаго рода распоряженіями сословныхъ, общественныхъ, финансовыхъ и другихъ административныхъ учрежденій. Между тѣмъ подобная цѣль, очевидно, не можетъ входить въ намѣренія законодателя. Въ виду сего признано полезнымъ удержать изложенныя въ статьяхъ 7 и 8 городоваго положенія 1870 г. правила въ силѣ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 40)*.

— Согласно статьѣ 10 городоваго положенія 1892 г., городскому общественному управленію предоставляется въ случаяхъ, въ ней указанныхъ, приносить жалобы *непосредственно* въ Правительствующій Сенатъ. Между тѣмъ въ приложеніи къ статьѣ 49 (прим.) учр. Прав. Сен. изд. 1892 г., опредѣленно выражено, что всѣ приносимыя на имя Перваго и Втораго Департаментовъ Правительствующаго Сената жалобы, за исключеніемъ жалобъ на медленность правительственныхъ мѣстъ и лицъ, на непредставленіе, возвращеніе или оставленіе жалобъ безъ движенія, которыя подлежатъ подачѣ непосредственно въ Сенатъ, подаются тѣмъ установленіямъ и должностнымъ лицамъ, на дѣйствія и распоряженія коихъ онѣ приносятся. Въ соотвѣтствіи съ симъ въ пунктѣ 4 означеннаго приложенія сказано, что жалобы или прошенія не принимаются и возвращаются лицамъ, ихъ принесшимъ, съ надписью о причинахъ непринятія, между прочимъ, въ томъ случаѣ, когда жалоба подана не въ то установленіе или не тому должностному лицу, на дѣйствія коихъ она приносится.

Изъ изложеннаго видно, что между буквальнымъ смысломъ статьи 10 городоваго положенія 1892 г. и приведенными статьями приложенія къ статьѣ 49 (прим.) учр. Прав. Сената имѣется противорѣчіе, которое и возбуждало сомнѣнія на практикѣ. Въ дѣйствительности, однако, статьей 10 городоваго положенія вовсе не предполагалось измѣнить для дѣлъ сказаннаго рода общеустановленный порядокъ подачи жалобъ въ Правительствующій Сенатъ, а имѣлось лишь въ виду—какъ это явствуетъ изъ смысла сужденій по проекту городоваго положенія 1870 г.—освободить городское управленіе отъ подачи жалобъ по начальству тѣхъ установленій и должностныхъ лицъ, на дѣйствія и распоряженія которыхъ онѣ приносятся; городскому управленію дается такимъ образомъ этой статьей закона привилегія обращаться съ жалобами прямо на имя Сената, но, конечно, съ соблюденіемъ общеустановленнаго порядка подачи жалобъ въ Сенатъ, то есть чрезъ то лицо или установленіе, на дѣйствія или распоряженія которыхъ жалоба приносится.

Въ этомъ именно смыслѣ статья 10 городоваго положенія 1892 г. окончательно разъяснена и Правительствующимъ Сенатомъ въ указѣ 20 Сентября 1899 г., № 9532, распубликованномъ во всеобщее свѣдѣніе въ собраніи узаконеній и распоряженій правительства.

Въ соотвѣтствіи съ приведеннымъ разъясненіемъ Правительствующаго Сената въ положеніи объ общественномъ управленіи г. С.-Петербурга упоминанія о принесеніи С.-Петербургскимъ общественнымъ управленіемъ жалобъ въ Правительствующій Сенатъ *непосредственно* не содержится *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 98—99.)*

— Въ отступленіе отъ городоваго положенія 1892 г., гласящаго, что жалобы общественнаго управленія по поводу наложенія на городъ незаконныхъ тягостей представляются градоначальнику, предполагалось постановить, что онѣ подаются Министру Внутреннихъ Дѣлъ или градоначальнику по принадлежности, причемъ не имѣлось болѣе точнаго

опредѣленія случаевъ, въ которыхъ жалобы подлежатъ подачѣ главному начальнику центральнаго вѣдомства. Для большей опредѣленности приведеннаго правила признано необходимымъ постановить, что жалобы по дѣламъ, по коимъ принятіе мѣръ зависитъ отъ градоначальника, подаются ему, а въ остальныхъ случаяхъ Министру. При этомъ замѣчено, что какъ въ городовомъ положеніи 1892 г., такъ и въ проектѣ не указано срока для разрѣшенія этихъ жалобъ. Между тѣмъ весьма важно, чтобы законныя заявленія общественнаго управленія удовлетворялись возможно незамедлительно. Въ этихъ видахъ въ нѣкоторыхъ изъ изданныхъ въ послѣднее время законоположеніяхъ включено постановленіе, опредѣляющее срокъ разсмотрѣнія правительственною властью постановленій общественныхъ союзовъ, такъ напримѣръ, такое правило включено въ законъ о рабочихъ артеляхъ (ст. 5 Выс. утв. 27 Мая 1902 г. мн. Гос. Сов.; собр. узак., ст. 705). Примѣнительно къ сему найдено полезнымъ оговорить, что упоминаемыя жалобы подлежатъ разрѣшенію въ теченіе одного мѣсяца со времени подачи ихъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 75)*.

8. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ имѣетъ высшій надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій общественнаго управленія и осуществляетъ его при содѣйствіи особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія и чрезъ посредство С.-Петербургскаго градоначальника.

— Въ 1890 году при пересмотрѣ положенія о земскихъ учрежденіяхъ была признана весьма удачною мысль образовать особую мѣстную коллегію для разрѣшенія или предварительнаго обсужденія земскихъ дѣлъ. Ввѣренныя земскимъ учрежденіямъ отрасли мѣстнаго управленія имѣютъ столь важное значеніе для правильнаго хода народной жизни вообще и матеріальныя средства, состоящія въ распоряженіи земства, настолько значительны, что дѣятельность сихъ учрежденій должна находиться подъ бдительнымъ надзоромъ государственной власти. Отсюда явствуетъ необходимость подчинить земскія учрежденія постоянному наблюденію высшей административной власти, которая руководила бы ихъ дѣятельностью, объединяла ее и направляла сообразно видамъ правительства.

Для достиженія указанныхъ цѣлей признавалось вполнѣ достаточнымъ: 1) возложить на губернатора надзоръ за дѣятельностью земскихъ учрежденій и направленіе ея къ законному порядку, вооруживъ для выполненія этой задачи начальника губерніи полномочіями: производить ревизію земскихъ исполнительныхъ органовъ, предлагать земскимъ учрежденіямъ принятіе мѣръ, признаваемыхъ имъ полезными, требовать отъ означенныхъ учрежденій исполненія возложенныхъ на земство обязанностей и пріостанавливать дѣйствіе постановленій земскихъ собраній, когда постановленія эти незаконны, противны общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно вредны для мѣстнаго населенія, и 2) образовать губернскую коллегію для разрѣшенія тѣхъ, возникаю-

щихъ по земскому хозяйству и управленію, дѣлъ, которыя, по своему свойству, могутъ быть предоставлены губернской инстанціи. Идти въ этомъ отношеніи далѣе и возлагать на губернскую администрацію разрѣшеніе земскихъ вопросовъ по существу считалось неосторожнымъ, такъ какъ вновь образуемое губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе было бы при этомъ поставлено въ крайне затруднительное положеніе. Составленная изъ высшихъ представителей различныхъ отраслей губернской администраціи коллегія эта, конечно, компетентна въ вопросахъ о законности дѣйствій земскихъ учрежденій, но едва ли обладаетъ силами и средствами, необходимыми для вполнѣ отвѣчающаго мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ разрѣшенія вопросовъ земскаго хозяйства.

Приведенныя соображенія побудили отказаться отъ мысли возложить на администрацію разрѣшеніе всѣхъ сихъ вопросовъ и указали, что слѣдуетъ ограничиться установленіемъ контроля административной власти за земскими учрежденіями въ предѣлахъ, необходимыхъ для обезпеченія законнаго и сообразнаго съ видами правительства направленія земской дѣятельности *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1890 г., № 23, стр. 5—7)*.

— Мысль объ устройствѣ городскаго общественнаго управленія на тѣхъ же началахъ, которыя приняты были для организаціи земскихъ учрежденій по закону 12 Іюня 1890 г., нельзя не считать, въ существѣ, правильною. Мысль эту и рѣшено было провести съ необходимою послѣдовательностью при пересмотрѣ городоваго положенія 1870 года, но, конечно, постольку, поскольку тому не препятствуетъ естественное различіе въ нѣкоторыхъ условіяхъ городской и уѣздной жизни.

Нѣтъ надобности доказывать, конечно, что задачи, возложенныя на городское общественное управленіе, имѣютъ помимо мѣстнаго и важное общегосударственное значеніе. Въ правильномъ ихъ выполненіи заинтересовано не только городское населеніе, но и правительство, вслѣдствіе чего органы послѣдняго естественно нуждаются въ такихъ полномочіяхъ, которыя давали бы имъ извѣстную долю вліянія на ходъ городскихъ дѣлъ, насколько это требуется интересами государственной или общественной пользы. Между тѣмъ подобныхъ полномочій не было предоставлено административной власти. Положеніе 1870 года хотя и ввѣряло Министру Внутреннихъ Дѣлъ и губернаторамъ надзоръ за законностью дѣйствій городскаго общественнаго управленія, но не давало имъ достаточныхъ средствъ къ возстановленію нарушеннаго порядка, въ случаяхъ, когда распоряженія думы или управы, удовлетворяя съ формальной стороны требованіямъ закона, по существу своему не отвѣчали общей пользѣ. Въ этомъ обстоятельствѣ слѣдуетъ искать едвали не главную причину тѣхъ неправильностей и увлеченій, которыя обнаруживались иногда въ ходѣ городскихъ дѣлъ, вызывая справедливыя нареканія на городскія учрежденія. Поэтому понятно стремленіе положить предѣлъ такому

порядку вещей путемъ присвоенія правительственнымъ органамъ болѣе дѣйствительныхъ средствъ къ надзору за городскими дѣлами. Вслѣдствіе сего не встрѣчено было препятствій облечь Министра Внутреннихъ Дѣлъ и губернское начальство, по дѣламъ городскаго общественнаго управленія, такими же полномочіями, какія предоставлены администраціи закономъ 12 Іюня 1890 года по дѣламъ земскихъ учрежденій. Вмѣстѣ съ тѣмъ признано было, однако, нежелательнымъ идти далѣе этихъ предѣловъ и подчинять дѣятельность городскихъ учрежденій ограниченіямъ, не установленнымъ для земства, такъ какъ въ дѣлахъ общественнаго управленія излишняя правительственная опека представляется столь же вредною, какъ и недостатокъ надзора. Задача правильной постановки этого управленія въ томъ именно и состоитъ, чтобы сочетать государственныя требованія съ такою долею самостоятельности общественныхъ учрежденій, которая привлекала бы на городскую службу лучшихъ мѣстныхъ людей, близко знакомыхъ съ общественными потребностями и нуждами. Въ участіи подобныхъ лицъ лежитъ весь успѣхъ дѣятельности общественныхъ учрежденій. Между тѣмъ достигнуть выбора такихъ людей нелегко при замѣчаемомъ у насъ нерѣдко равнодушіи къ общественнымъ дѣламъ и недостаткѣ полезныхъ дѣятелей вообще. Къ тому же, добросовѣстная общественная служба, требуя немалыхъ трудовъ и заботъ, не даетъ большинству лицъ, посвящающихъ себя ей, ни значительныхъ матеріальныхъ выгодъ, ни особаго почета. Къ подобной службѣ порядочнаго человѣка можетъ привлекать только сознаніе возможности принести пользу общественному дѣлу путемъ приложенія своихъ силъ и опытности. Но такого сознанія, очевидно, не можетъ быть тамъ, гдѣ общественныя учрежденія лишены почти всякой свободы распоряженія и гдѣ почину и энергіи общественныхъ дѣятелей не предоставлено никакого простора. Отсюда ясно, что допускать чрезмѣрное стѣсненіе самостоятельности городскихъ органовъ едвали полезно. Такая мѣра могла бы лишь охладить интересъ къ общественному дѣлу въ лучшихъ представителяхъ мѣстнаго населенія и невыгодно отразиться на качествѣ личнаго состава городскихъ думъ и управъ. Съ другой стороны, подобный порядокъ вещей былъ бы неудобенъ и съ точки зрѣнія правительственныхъ интересовъ. Въ случаѣ излишняго ограниченія думъ и управъ, онѣ утратили бы значеніе отвѣтственныхъ органовъ общественнаго управленія, и весь центръ тяжести сего управленія перешелъ бы въ руки губернской администраціи. Между тѣмъ кругъ дѣятельности послѣдней представляется уже и нынѣ чрезвычайно обширнымъ. Поэтому расширять его сверхъ мѣры, относя къ обязанностямъ губернскаго начальства повѣрку и утвержденіе массы распоряженій городскихъ думъ всей губерніи по различнымъ, мелочнымъ иногда, вопросамъ городской жизни, значило бы возложить на администрацію явно непосильную задачу и вмѣстѣ съ тѣмъ тяжелую отвѣтственность за правильный ходъ городскихъ дѣлъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 2—4).*

— Предположенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ о постановкѣ правительственнаго надъ городскимъ самоуправленіемъ С.-Петербурга надзора касались главнымъ образомъ не предѣловъ сего надзора и предоставленныхъ ему полномочій, а относились болѣе всего къ порядку осуществленія его. Правительственный надзоръ надъ общественными учрежденіями былъ установленъ въ 1890 г. при изданіи новаго положенія о земскихъ учрежденіяхъ и затѣмъ при послѣдовавшемъ въ 1892 г. пересмотрѣ городоваго положенія тому же порядку надзора, безъ какихъ либо существенныхъ въ ономъ измѣненій, были подчинены городскія общественныя управленія.

Отступленіе отъ этихъ краеугольныхъ началъ земскаго и городскаго управленія не должно быть допущено; оно и не входило, конечно, въ виды Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Но пріемы воздѣйствія правительственной власти на общественныя установленія должны согласоваться съ особенностями, свойственными въ отдѣльности каждому изъ сихъ учрежденій. Причины, обусловливавшія необходимость изданія для С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія особаго, отличнаго отъ общаго, положенія, дѣлали надзоръ надъ этимъ управленіемъ въ общепринятой его постановкѣ недостаточнымъ и недостигающимъ цѣли.

Если вообще мысль о необходимости правительственнаго надзора за городскимъ хозяйствомъ основывалась на томъ, что это хозяйство во всей его совокупности по размѣрамъ своимъ имѣетъ государственное значеніе, то необходимо, чтобы этотъ надзоръ примѣнялся къ наиболѣе крупной изъ сихъ хозяйственныхъ единицъ—городу С.-Петербургу никакъ не въ меньшей степени, чѣмъ къ другимъ городамъ. Принимая на себя наблюденіе за правильностью и законностью дѣйствій городскихъ общественныхъ управленій, правительство тѣмъ самымъ возложило на себя въ извѣстной степени отвѣтственность за успѣшное теченіе этого дѣла. При этихъ условіяхъ понятна степень значенія во всемъ устройствѣ С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія правильной организаціи правительственнаго надъ нимъ надзора. Не можетъ быть, конечно, рѣчи о какомъ либо посягательствѣ на ограниченіе установленной закономъ самостоятельности общественнаго управленія. Дарованныя ему права и впредь должны оставаться неприкосновенными, но для пользы дѣла нельзя въ существѣ не одобрить начинанія, направленнаго къ упорядоченію надзора въ существующихъ предѣлахъ его.

Вопросъ этотъ предполагалось разрѣшить въ томъ смыслѣ, что надзоръ за городскимъ общественнымъ управленіемъ возлагается на Министра Внутреннихъ Дѣлъ и осуществляется имъ чрезъ посредство особаго по дѣламъ г. С.-Петербурга присутствія и градоначальника. Присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ лица, назначаемаго Высочайшею властью, и составъ его опредѣляется иной, чѣмъ по городовому положенію 1892 г. На обязанности градоначальника остается просмотръ всѣхъ постановленій думы, не подлежащихъ утвержденію, съ правомъ пріостанавливать ихъ и передавать на обсужденіе присутствія. Но право пріостанавливать рѣшенія присутствія и представлять дѣло Министру

Внутреннихъ Дѣлъ (ст. 84 гор. пол., изд. 1892 г.) не остается за градоначальникомъ, а переходитъ къ предсѣдателю сего присутствія. За градоначальникомъ сохраняется право принимать мѣры къ устраненію неправильныхъ дѣйствій городскихъ установленій, если до него дойдутъ о томъ свѣдѣнія, и право просмотра проектовъ обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ думою. Но установленное закономъ 1892 г. (ст. 101) право производства рѣвизіи городскаго общественнаго управленія передается отъ градоначальника Министру Внутреннихъ Дѣлъ и осуществляется чрезъ посредство назначенныхъ имъ для сего чиновъ; къ Министру переходитъ также утвержденіе постановленій, подлежавшихъ, согласно статьѣ 78 городоваго положенія 1892 г., утвержденію градоначальника, причемъ жалобы городскаго общественнаго управленія, въ случаѣ наложенія на городъ неустановленныхъ закономъ податей, тягостей или службъ подаются не исключительно градоначальнику съ правомъ дальнѣйшаго непосредственнаго обжалованія въ Сенатъ (гор. пол., изд. 1892 г., ст. 10), а направляются къ Министру Внутреннихъ Дѣлъ или градоначальнику по принадлежности. Засимъ съ градоначальника имѣлось въ виду снять перечисленныя въ статьяхъ 36—38, 85, 143, 144 и 146 и въ пунктѣ 13 правилъ приложенія къ статьѣ 140 городоваго положенія, изд. 1892 г., обязанности, заключавшіяся въ повѣркѣ избирательныхъ списковъ и передачѣ жалобъ и другихъ заявленій въ присутствіе и Министру Внутреннихъ Дѣлъ не иначе, какъ чрезъ его посредство. Что же касается существа оставляемыхъ за собою правительственною властью правъ по надзору, то оно, какъ сказано, подвергается значительно меньшимъ измѣненіямъ.

При обсужденіи изложенныхъ предположеній было признано, что постановленіе о возложеніи на Министра Внутреннихъ Дѣлъ надзора за городскимъ управленіемъ не составляетъ въ сущности какого либо новаго правила, а только опредѣленнѣе выражаетъ тѣ права, которыя, согласно городовому положенію 1892 г., принадлежатъ Министру по отношенію ко всѣмъ городскимъ общественнымъ установленіямъ, наравнѣ со всѣми вообще состоящими въ вѣдѣніи Министерства установленіями. Въ виду сего отпадаютъ сомнѣнія относительно возможности установленія приведеннаго правила. Эти сомнѣнія сводились къ тому, что на Министра, главнаго начальника центральнаго вѣдомства, не можетъ быть возложенъ надзоръ за городскимъ управленіемъ—учрежденіемъ мѣстнымъ, такъ какъ это противорѣчило бы принципу раздѣленія власти на центральную и мѣстную. Какъ указывалось, надзоръ за упомянутымъ управленіемъ принадлежалъ и ранѣе Министру и нарушенія принципа отъ этого не воспослѣдовало. Ошибочно было бы утверждать, что упоминаніе объ этомъ надзорѣ ставитъ Министра по отношенію къ общественному управленію въ положеніе губернатора или градоначальника. Не слѣдуетъ упускать изъ вида, что, согласно статьѣ 11 городоваго положенія 1892 г., на означенныхъ должностныхъ лицъ возлагается непосредственный надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій городскихъ управленій, а въ положеніи объ общественномъ управленіи г. С.-Петербурга прямо выражено, чрезъ какое посредство этотъ надзоръ

осуществляется Министромъ. Въ дѣйствительности ему принадлежитъ и будетъ принадлежать собственно руководительство надзоромъ, соотвѣтственно чему правильнѣе выразить, что на Министра Внутреннихъ Дѣлъ возлагается высшій надзоръ. Выполненіе же сопряженныхъ съ симъ надзоромъ дѣйствій остается по прежнему на мѣстныхъ установленіяхъ и лицахъ: на особомъ присутствіи и на градоначальникѣ. Централизаціи городскаго дѣла въ Министерствѣ это постановленіе тоже, само по себѣ, повлечь не можетъ, ибо она зависитъ не отъ того, на кого возлагается надзоръ, а отъ того, какое дать распредѣленіе дѣйствіямъ по надзору (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 69—75*).

9. Обсужденіе, въ подлежащихъ случаяхъ, правильности и законности постановленій и распоряженій общественнаго управленія, а также рѣшеніе другихъ дѣлъ, въ семъ положеніи указанныхъ, возлагается на особое по дѣламъ города С.-Петербурга присутствіе.

См. объясненія къ статьямъ 8 и 10.

10. Особое по дѣламъ города С.-Петербурга присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ лица, назначаемаго Высочайшею властью, изъ градоначальника, губернскаго предводителя дворянства, управляющаго казенною палатою, прокурора окружнаго суда, члена отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, по назначенію Министра, предсѣдателя губернской земской управы, городскаго головы, предсѣдателя думы и одного изъ гласныхъ думы по выбору послѣдней. Дѣлопроизводство присутствія возлагается на правителя дѣлъ и канцелярію, образуемую на основаніи приложеннаго при семъ штата, и состоитъ подъ общимъ руководствомъ предсѣдателя присутствія.

Примѣчаніе. На случай болѣзни или другой законной причины, препятствующей исполненію служебныхъ обязанностей, къ членамъ присутствія отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, а равно отъ городской думы, назначаются замѣстители. Прочихъ членовъ замѣщаютъ въ этихъ случаяхъ лица, заступающія ихъ въ отправленіи должности.

— По городовому положенію 1870 г. обсужденіе въ подлежащихъ случаяхъ правильности и законности дѣйствій общественнаго управленія было возложено на губернскія и особыя по городскимъ дѣламъ присутствія, которымъ была предоставлена въ этомъ отношеніи лишь кассаціонная власть. Такое ограниченіе компетенціи присутствій по городскимъ дѣламъ обусловливалось установленнымъ въ 1870 г. принципомъ самоуправленія общественныхъ учрежденій и повело на практикѣ къ большимъ неудобствамъ, такъ какъ при сихъ условіяхъ правительственная власть нерѣдко была безсильною въ направленіи дѣятельности общественнаго управленія на правильный путь. Съ дру-

гой стороны, существованіе губернскихъ и особыхъ присутствій для городскихъ дѣлъ, при отсутствіи подобныхъ учрежденій для земскихъ дѣлъ, постоянно вызывало затрудненія и нестроенія въ тѣхъ случаяхъ, когда возникали недоразумѣнія и пререканія между городскимъ и земскимъ управленіями, ибо одни и тѣ же, по существу своему, дѣла должны были получать не одинаковый исходъ въ зависимости отъ того единственно, по чьей иниціативѣ они восходили на разсмотрѣніе присутствія: если инициатива эта исходила отъ земства, то оно получало законное удовлетвореніе въ своей претензіи къ городскому управленію; если, наоборотъ, такая инициатива принадлежала сему послѣднему и направлялась противъ земства, то постановленіе присутствія не имѣло никакой обязательной для земскихъ учрежденій силы. Поэтому въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ неоднократно возбуждался вопросъ объ установленіи необходимаго для разсмотрѣнія городскихъ и земскихъ дѣлъ единства; но, при прежнемъ строѣ земскихъ учрежденій, онъ не могъ получить благопріятнаго въ интересахъ дѣла разрѣшенія.

Съ изданіемъ же новаго положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 1890 года, по силѣ коего для обсужденія правильности и законности дѣйствій сихъ учрежденій образовано губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе, обстоятельства дѣла измѣнились какъ въ томъ отношеніи, что достиженіе требующагося объединенія въ разрѣшеніи земскихъ и городскихъ дѣлъ представляется нынѣ вполнѣ возможнымъ, такъ и въ томъ, что присутствію по земскимъ дѣламъ приданъ характеръ не кассаціонной только, а и аппелляціонной инстанціи, подвѣдомственной ближайшимъ образомъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Въ виду сего и такъ какъ составъ сего присутствія, въ равной мѣрѣ, примѣнимъ къ разрѣшенію какъ городскихъ, такъ и земскихъ дѣлъ, съ замѣною одного лишь выборнаго члена отъ земства головою губернскаго города въ губерніяхъ, въ коихъ введено земское положеніе, то кругъ вѣдомства губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія долженъ быть расширенъ возложеніемъ на означенное присутствіе разсмотрѣнія, на единообразныхъ началахъ, не только земскихъ, но и городскихъ дѣлъ, съ соотвѣтственнымъ измѣненіемъ наименованія сего присутствія,—тѣмъ болѣе, что существованіе въ губерніи двухъ особыхъ, почти тождественныхъ по составу и степени компетенціи, присутствій представляло бы очевидную несообразность.

Относительно особыхъ присутствій нужно сдѣлать еще одно поясненіе въ примѣненіи къ С.-Петербургу, какъ отдѣльному градоначальству. По названію особаго присутствія въ С.-Петербургѣ не существовало, и возникавшія по оному дѣла разсматривались въ мѣстномъ губернскомъ по городскимъ дѣламъ присутствіи; но такъ какъ для обсужденія сихъ дѣлъ составъ присутствія довольно существенно измѣняется, то фактически столичное по городскимъ дѣламъ присутствіе получило вполнѣ характеръ особаго присутствія. Этотъ характеръ правильнѣе было бы удержать за нимъ и на будущее время (*Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1891 г., № 59, стр. 21—25*).

— При разсмотрѣніи вопроса объ организаціи особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія, прежде всего обращено было вниманіе на предположеніе о назначеніи особаго для этого присутствія предсѣдателя, причемъ было признано необходимымъ обсудить, насколько эта мѣра вызывается необходимостью, и какъ она отразится на положеніи градоначальника по отношенію къ С.-Петербургскому городскому общественному управленію. Касающіяся надзора за городскимъ управленіемъ начинанія Министра Внутреннихъ Дѣлъ направлены къ достиженію стройности въ его организаціи и къ поднятію авторитетности его. Къ достиженію первой цѣли должно повести возложеніе надзора на Министра, участіе коего въ этомъ дѣлѣ объединитъ дѣйствія особаго присутствія и градоначальника. Вмѣстѣ съ тѣмъ должна повыситься и авторитетность надзора отъ этой мѣры. Но ея одной недостаточно; надо эти начала провести послѣдовательно во всѣхъ степеняхъ надзора. Предназначавшееся для разрѣшенія опротестованныхъ градоначальникомъ постановленій городской думы присутствіе находилось подъ его же предсѣдательствомъ. Неудобства этого порядка предвидѣлись еще раньше образованія означенной коллегіи, при предварительномъ обсужденіи проекта городоваго положенія, изданнаго въ 1870 г. Слѣдуетъ замѣтить, что въ то же время осуществлялось преобразованіе порядка завѣдыванія столичной полиціей, съ образованіемъ въ С.-Петербургѣ градоначальства. При этомъ бывшій С.-Петербургскій оберъ-полиціймейстеръ указывалъ, что, въ виду совершенно исключительнаго положенія С.-Петербурга по сравненію съ другими городами и какъ резиденціи Государя Императора, и по числу жителей, предсѣдательство въ присутствіи по городскимъ дѣламъ надлежало бы возложить на особое лицо, назначаемое Высочайшею властью изъ Сенаторовъ Перваго Департамента Правительствующаго Сената, дабы предсѣдатель сего особаго присутствія, по своему званію и положенію, былъ внѣ всякихъ вліяній и могъ съ полнымъ безпристрастіемъ и самостоятельностью руководить присутствіемъ. Это предположеніе не получило осуществленія при устройствѣ коллегій для обсужденія городскихъ дѣлъ: какъ по положенію 1870 г., такъ и по положенію 1892 г. не были приняты во вниманіе особенности г. С.-Петербурга, и предсѣдательство въ присутствіи по городскимъ дѣламъ было на общемъ основаніи поручено высшему мѣстному представителю административной власти — градоначальнику, на коего также на общемъ основаніи возложенъ просмотръ и протестъ городскихъ постановленій, подлежащихъ засимъ разрѣшенію того же присутствія. Неприложимость такого порядка къ управленію хозяйствомъ столицы сказалась въ цѣломъ рядѣ отрицательныхъ послѣдствій. Отсутствіе твердаго руководства дѣятельностью присутствія отзывалось самымъ нежелательнымъ образомъ на рѣшеніяхъ его; за девять лѣтъ думою было подано двадцать восемь жалобъ на постановленія присутствія Правительствующему Сенату, причемъ въ отдѣльныхъ случаяхъ, оставляя жалобы городскаго управленія безъ послѣдствій, Правительствующій Сенатъ указывалъ присутствію на разныя допущенныя имъ при разрѣ-

шеніи дѣла отступленія отъ закона. При такихъ условіяхъ особое по городскимъ дѣламъ присутствіе не могло, конечно, имѣть достаточнаго авторитета въ глазахъ городскаго управленія. Сказанное привело къ убѣжденію въ необходимости иной организаціи правительственной провѣрки правильности дѣйствій городскаго самоуправленія. До очевидности ясно, что городское общественное управленіе весьма неохотно подчинялось рѣшеніямъ присутствія и относилось къ нимъ съ предвзятымъ, далеко не всегда основательнымъ недовѣріемъ. Несомнѣнно, что въ глазахъ городскаго управленія авторитетъ сего присутствія не стоялъ на высотѣ, приличествующей правительственному учрежденію, коему поручено столь важное дѣло, какъ наблюденіе за правильнымъ завѣдываніемъ столичнымъ хозяйствомъ. Такое предубѣжденіе городской думы къ дѣйствіямъ присутствія по городскимъ дѣламъ болѣе всего происходило отъ того, что то же лицо, которое вносило постановленія думы на обсужденіе сей коллегіи, предсѣдательствовало при рѣшеніи сихъ вопросовъ. Самымъ фактомъ протеста устанавливалось то, что градоначальникъ не считаетъ постановленія законнымъ или правильнымъ; естественно, что, по мнѣнію заинтересованнаго въ утвержденіи сихъ постановленій учрежденія, онъ, руководя преніями по тому же дѣлу, можетъ направлять ихъ въ пользу принятія своего, заранѣе составленнаго, мнѣнія. Еще меньше гарантій правильнаго рѣшенія дѣлъ присутствіемъ видѣло общественное управленіе въ тѣхъ нерѣдкихъ случаяхъ, когда предсѣдательскія обязанности въ присутствіи передавались градоначальникомъ своему помощнику. Прямая подчиненность этого лица, если и не затрудняла ему въ дѣйствительности возможности высказываться противъ мнѣнія градоначальника, то во всякомъ случаѣ создавала почву для возникновенія такого предположенія. Этихъ соображеній достаточно, чтобы убѣдиться въ пользѣ давно предлагавшейся мѣры. Необходимо придать особому по дѣламъ г. С.-Петербурга присутствію вполнѣ самостоятельную организацію, поставивъ его, тѣмъ самымъ, внѣ нареканій на какія бы то ни были вліянія, руководящія его дѣятельностью. Первою для такой постановки сего учрежденія мѣрою признано было поставленіе во главѣ его лица, не имѣющаго въ дѣлахъ городскаго хозяйства ни личныхъ, ни служебныхъ интересовъ. Въ виду сего найдено цѣлесообразнымъ высказаться за утвержденіе предположенія о томъ, чтобы предсѣдатель присутствія назначался Высочайшею властью.

Назначеніемъ въ особое по дѣламъ г. С.-Петербурга присутствіе особаго предсѣдателя вовсе не имѣется въ виду въ чемъ либо умалить права градоначальника, и такихъ послѣдствій эта мѣра имѣть не можетъ. Наоборотъ, новый порядокъ дастъ градоначальнику большую возможность для дѣйствительнаго осуществленія своихъ правъ. При разрѣшеніи присутствіемъ вопросовъ городскаго хозяйства, въ коихъ градоначальникъ заинтересованъ, какъ глава мѣстной полиціи, свобода дѣйствій его стѣснена была тѣмъ обстоятельствомъ, что онъ долженъ былъ, какъ предсѣдатель сей коллегіи, соблюдать возможное безпристрастіе и уклоняться отъ участія личнаго въ пре-

*

ніяхъ. Являясь при новой постановкѣ сего учрежденія членомъ его, онъ въ несравненно большей степени можетъ отстаивать свои взгляды и доказывать правильность и законность предъявляемыхъ имъ къ общественному управленію требованій, оставаясь внѣ упрека въ какомъ либо воздѣйствіи на рѣшеніе присутствія. Вмѣстѣ съ тѣмъ для того, чтобы всѣ основательные протесты градоначальника удовлетворялись присутствіемъ въ должной мѣрѣ, необходимо только придать сему установленію составъ, обезпечивающій правильное теченіе дѣлъ въ оном.

Согласно проекту, составъ этотъ предполагалось значительно измѣнить. Въ составѣ коллегіи сохранялись: губернскій предводитель дворянства, предсѣдатель губернской земской управы, С.-Петербургскій городской голова и одинъ изъ гласныхъ С.-Петербургской городской думы по выбору послѣдней. Взамѣнъ управляющаго казенною палатою и прокурора окружнаго суда предполагалось ввести членовъ отъ Министерства Финансовъ и Юстиціи и такое же представительство предоставлялось Министерству Императорскаго Двора. Засимъ, въ составъ присутствія вводился директоръ хозяйственнаго департамента, а устранялись изъ присутствія помощникъ С.-Петербургскаго градоначальника и непремѣнный членъ, должность коего упразднялась. Такимъ образомъ составъ присутствія предположено было образовать изъ 9 членовъ, изъ коихъ 5 правительственныхъ чиновъ при 4 представителяхъ общественныхъ учрежденій. Такъ какъ къ первой категоріи слѣдуетъ причислить еще предсѣдателя присутствія, то найдено, что въ этой коллегіи должностнымъ лицамъ было бы предоставлено чрезвычайное и едвали вполнѣ отвѣчающее интересамъ дѣла преобладаніе. Нужды и потребности городскаго хозяйства и общій ходъ его, конечно, ближе извѣстны общественнымъ дѣятелямъ, чѣмъ упомянутымъ должностнымъ лицамъ, стоящимъ отъ этого дѣла дальше и въ большинствѣ случаевъ обремененнымъ прямыми своими обязанностями. Поэтому признано было необходимыхъ отвести въ составѣ присутствія общественному элементу большее мѣсто. Для этого найдено полезнымъ вѣвести въ составъ присутствія вновь учреждаемую въ городскомъ управленіи должность предсѣдателя думы. Съ другой стороны, не усматривалось надобности вводить въ составъ членовъ присутствія представителя отъ Министерства Императорскаго Двора. Предположеніе это основывалось на томъ, что въ городѣ С.-Петербургѣ, какъ резиденціи Государя Императора, означенное вѣдомство заинтересовано въ теченіи общественныхъ дѣлъ. При всей справедливости этого указанія нельзя не замѣтить, что защиту интересовъ означеннаго вѣдомства, если бы въ томъ и возникла надобность, несомнѣнно приметъ на себя градоначальникъ и представитель Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Таковымъ, согласно проекту, долженъ былъ быть директоръ хозяйственнаго департамента. Съ послѣдне-указаннымъ предположеніемъ не признано было, однако, возможнымъ согласиться. Присутствіе относится къ числу мѣстныхъ установленій, въ составъ членовъ коихъ никогда не включаются начальники отдѣльныхъ частей центральнаго управленія. Изъясненное ходатайство обусловливалось тѣмъ, что Министру Внутреннихъ Дѣлъ, на коего возлагается надзоръ за дѣятель-

ностью городскаго управленія, необходимо быть постоянно освѣдомленнымъ о ходѣ касающихся сего управленія дѣлъ. Этихъ свѣдѣній онъ не можетъ получать отъ предсѣдателя присутствія, ибо онъ ставится въ слишкомъ высокое и независимое положеніе, чтобы быть докладчикомъ у Министра. Полученіе ихъ чрезъ члена присутствія—градоначальника имѣетъ свои неудобства, ибо въ такомъ случаѣ многіе вопросы могли бы не получить достаточно всесторонняго освѣщенія. Вѣскость этихъ соображеній не отвергалась. Но было замѣчено, что нѣтъ надобности связывать исполненіе обязанностей члена присутствія отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ съ должностью директора хозяйственнаго департамента, а достаточно указать, что въ составъ присутствія вводится членъ отъ названнаго Министерства по назначенію Министра. Отъ него будетъ зависѣть поручить это дѣло любому изъ подвѣдомственныхъ ему чиновъ, не исключая и директора названнаго департамента, но въ этомъ случаѣ въ присутствіи онъ будетъ участвовать не по занимаемой имъ должности, а по спеціальному уполномочію главнаго начальника вѣдомства. Съ принятіемъ такого рѣшенія отпадаетъ и проектированное правило, согласно коему руководительство дѣлопроизводствомъ присутствія возлагалось на директора хозяйственнаго департамента. Уже само по себѣ оно повело бы къ сліянію сего дѣлопроизводства съ указаннымъ департаментомъ, а слѣдовательно вызвало бы централизацію дѣла и вообще отрицательно отразилось бы на самостоятельности сего дѣлопроизводства. Между тѣмъ этой самостоятельности придается серьезное значеніе, и необходимо принять всѣ зависящія мѣры для огражденія ея. Въ этихъ видахъ дѣлопроизводство должно быть подчинено руководительству только предсѣдателя присутствія и состоять въ завѣдываніи старшаго изъ чиновъ канцеляріи, коему соотвѣтственно сему слѣдуетъ присвоить наименованіе правителя дѣлъ. При этихъ условіяхъ нѣтъ надобности въ сохраненіи должности непремѣннаго члена присутствія. Необходимость учрежденія ея основывалась на томъ, что предсѣдателемъ присутствія состоитъ губернаторъ, который при обремененіи его прямыми служебными обязанностями долженъ имѣть въ своемъ распоряженіи для доклада дѣлъ лицо, вполнѣ освѣдомленное съ общимъ ходомъ земскаго и городскаго хозяйства и по самому положенію своему стремящееся лишь къ правильному ихъ разрѣшенію (журн. Общ. Соб. Госуд. Сов. 15 Мая 1900 г.). Эта надобность въ виду назначенія въ С.-Петербургское присутствіе особаго предсѣдателя устраняется, а соотвѣтственно сему найдено было правильнымъ упразднить упомянутую должность. Засимъ не было усмотрѣно основаній возражать противъ сохраненія въ составѣ присутствія членовъ отъ Министерствъ Финансовъ и Юстиціи и измѣнять правило городоваго положенія 1892 г., согласно коему представителями указанныхъ вѣдомствъ состоятъ управляющій казенною палатою и прокуроръ окружнаго суда. Эти лица, входящія въ составъ мѣстныхъ учрежденій, ближе знакомы по роду своей дѣятельности съ мѣстными дѣлами, вслѣдствіе чего отъ участія ихъ въ присутствіи по городскимъ дѣламъ есть основаніе ожидать большей пользы, чѣмъ отъ случайныхъ и мѣняющихся представителей вѣдомствъ. Указанныя

должностныя лица, участвуя въ дѣлахъ присутствія, успѣшно выполняютъ лежащую на нихъ задачу. Единственное неудобство заключалось въ томъ, что они нерѣдко замѣняли себя своими помощниками, не столь освѣдомленными въ городскихъ дѣлахъ, но къ устраненію этого явленія вѣдомства, конечно, не преминутъ принять зависящія отъ нихъ мѣры.

При обсужденіи далѣе касающихся организаціи особаго присутствія постановленій, не было усмотрѣно надобности въ сохраненіи включеннаго въ проектъ правила, гласящаго, что при разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся вѣдомствъ, не имѣющихъ членовъ въ присутствіи, въ составъ его приглашаются, съ правомъ голоса, представители по назначенію отъ начальниковъ вѣдомствъ, а по дѣламъ, касающимся расчетовъ съ казною, а равно городскихъ смѣтъ и раскладокъ, въ засѣданіе приглашается членъ отъ Государственнаго Контроля. Въ случаѣ утвержденія приведеннаго правила, составъ особаго присутствія сталъ бы чрезмѣрно обширнымъ, что затруднило бы его дѣятельность. Нѣтъ основаній предполагать, что С.-Петербургское особое присутствіе будетъ относиться невнимательно къ соприкосновеннымъ съ городскимъ хозяйствомъ нуждамъ государственныхъ установленій. Вслѣдствіе сего найдено полезнымъ устранить это правило и вмѣстѣ съ тѣмъ предоставить предсѣдателю особаго присутствія принадлежащее предсѣдателямъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій право приглашать въ засѣданія означенныхъ присутствій, для представленія необходимыхъ по дѣлу объясненій, не принадлежащихъ къ составу оныхъ лицъ (пол. зем. учр. ст. 10). Понятно, что по дѣламъ, касающимся различныхъ Министерствъ, въ случаѣ надобности, будутъ приглашаемы представители этихъ вѣдомствъ, и такимъ образомъ всестороннее освѣщеніе дѣла будетъ обезпечено *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1905 г., № 76, стр. 79—87)*.

11. Для представленія необходимыхъ по дѣлу объясненій, предсѣдателю присутствія предоставляется приглашать въ засѣданія его не принадлежащихъ къ составу онаго лицъ.

См. объясненія къ статьѣ 10.

12. Въ присутствіи дѣла рѣшаются по большинству голосовъ, а при равенствѣ ихъ предсѣдатель даетъ перевѣсъ тому мнѣнію, къ которому онъ присоединится. Предсѣдатель, если не признаетъ возможнымъ согласиться съ рѣшеніемъ большинства членовъ присутствія, пріостанавливаетъ исполненіе такого рѣшенія и представляетъ дѣло, не позже какъ въ недѣльный срокъ со дня подписанія журнала, Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который или предлагаетъ присутствію о приведеніи рѣшенія въ дѣйствіе или входитъ въ Правительствующій Сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ онаго.

— Устанавливаемое настоящимъ постановленіемъ измѣненіе въ порядкѣ разрѣшенія дѣлъ въ городскомъ присутствіи заключается лишь въ томъ, что принадлежавшее градоначальнику, согласно статьѣ 84 городоваго положенія 1892 г., право пріостанавливать рѣшеніе присутствія и переносить дѣло на разрѣшеніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ переходитъ къ предсѣдателю присутствія. Такая постановка вопроса была признана вполнѣ послѣдовательною. Означенное право принадлежало градоначальнику, какъ предсѣдателю присутствія;—понятно, что съ возложеніемъ предсѣдательскихъ обязанностей на другое лицо къ нему должно перейти и упомянутое право. Но отъ этого не уменьшится значеніе административной власти въ дѣлѣ городскаго управленія, ибо въ задачи присутствія входитъ, между прочимъ, удовлетвореніе всѣхъ правильныхъ требованій администраціи, клонящихся къ законному направленію дѣятельности городскаго управленія, а въ такомъ направленіи этой дѣятельности предсѣдатель заинтересованъ не менѣе, чѣмъ С.-Петербургскій градоначальникъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 89).*

13. На рѣшеніе присутствія, коимъ отмѣняется постановленіе думы; какъ несогласное съ закономъ или состоявшееся съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти и порядка дѣйствій общественнаго управленія, дума можетъ принести жалобу Правительствующему Сенату. Жалоба приносится въ трехмѣсячный срокъ, со дня объявленія думѣ сего рѣшенія, а если оно объявлено не было, то со дня приведенія онаго въ исполненіе, чрезъ предсѣдателя присутствія Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который въ теченіе трехъ мѣсяцевъ вноситъ жалобу, съ надлежащими по содержанію оной данными и объясненіями присутствія и со своимъ заключеніемъ, на разрѣшеніе Правительствующаго Сената.

— Въ проектѣ совмѣщались въ одной статьѣ правила объ обжалованіи рѣшеній особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія какъ общественнымъ управленіемъ, такъ и частными лицами и обществами. Согласно практированной по сему предмету статьѣ, замѣнявшей двѣ статьи (85 и 146) городоваго положенія 1892 года, жалобы могли быть приносимы только на незаконность постановленій присутствія. Между тѣмъ городовымъ положеніемъ 1892 г. установлено въ семъ отношеніи существенное различіе. Думѣ предоставляется приносить жалобы только на отмѣну ея постановленій, несогласныхъ съ закономъ или состоявшихся съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти и порядка дѣйствія общественнаго управленія. Но права частныхъ лицъ, обществъ и установленій на обжалованіе постановленій присутствія шире. Приносить жалобы Правительствующему Сенату они могутъ на всякое рѣшеніе, нарушающее ихъ интересы, независимо отъ того, законно или нѣтъ состоялось такое рѣшеніе. Сокращеніе права частныхъ лицъ, обществъ и установленій защищать свои интересы,

затронутые рѣшеніемъ городскаго присутствія, было признано невозможнымъ и потому удержанъ въ семъ отношеніи въ силѣ порядокъ, установленный городовымъ положеніемъ 1892 г., съ измѣненіемъ его лишь въ томъ смыслѣ, что жалобы эти приносятся не чрезъ градоначальника, а чрезъ предсѣдателя присутствія *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 107)*.

14. Частныя лица, общества и установленія, интересы коихъ нарушены постановленіемъ присутствія, имѣютъ право обжаловать оное въ трехмѣсячный срокъ со дня объявленія имъ сего постановленія, а если оно объявлено не было, то со дня приведенія онаго въ исполненіе. Жалобы сіи подаются чрезъ предсѣдателя присутствія Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который въ трехмѣсячный срокъ вноситъ ихъ, съ подлежащими по содержанію жалобы данными и объясненіями присутствія и со своимъ заключеніемъ, на разрѣшеніе Правительствующаго Сената.

См. объясненія къ статьѣ 13.

15. Общественному управленію предоставляется имѣть печать съ гербомъ города С.-Петербурга.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

О составѣ, кругѣ вѣдомства, предѣлахъ власти и порядкѣ дѣйствій учрежденій городскаго общественнаго управленія.

16. Городское общественное управленіе составляютъ: 1) городская дума и 2) городской голова и городская управа, съ состоящими при ней исполнительными органами.

ОТДѢЛЕНІЕ ПЕРВОЕ.

Объ избраніи гласныхъ думы.

17. Правомъ участія въ выборѣ гласныхъ пользуются: 1) лица, состоящія въ русскомъ подданствѣ, церкви и духовныя установленія христіанскихъ исповѣданій, а также существующія на законномъ основаніи благотворительныя, ученыя, учебныя учрежденія и другіе сословные и общественные союзы, а равно учрежденія правительственныя, если эти установленія, учрежденія и лица не менѣе одного года владѣютъ въ предѣлахъ города С.-Петербурга, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ оцѣ-

ночнымъ въ пользу города сборомъ и стоющимъ по оцѣнкѣ, опредѣленной для взиманія сего сбора, не менѣе трехъ тысячъ рублей; 2) состоящія въ русскомъ подданствѣ лица и учрежденныя по законамъ Имперіи общества, товарищества и компаніи, если означенныя лица и учрежденія не менѣе одного года содержатъ въ предѣлахъ С.-Петербурга какое либо изъ нижеслѣдующихъ, требующихъ выборки промысловаго свидѣтельства, торгово-промышленныхъ предпріятій: а) торговое перваго разряда; б) промышленное одного изъ первыхъ трехъ разрядовъ, или в) пароходное, за содержаніе котораго уплачивается не менѣе пятисотъ рублей въ годъ основнаго промысловаго налога, и 3) состоящія въ русскомъ подданствѣ лица, которыя не менѣе одного года уплачиваютъ по городу С.-Петербургу государственный квартирный налогъ въ размѣрѣ не ниже тридцати трехъ рублей ежегодно.

Примѣчаніе 1. Если нѣсколько лицъ имѣютъ недвижимое имущество въ общемъ нераздѣльномъ владѣніи, то правомъ голоса при избраніи городскихъ гласныхъ пользуется одинъ изъ участниковъ владѣнія, по соглашенію съ остальными.

Примѣчаніе 2. Впредь до пересмотра дѣйствующихъ о евреяхъ узаконеній, евреи не допускаются къ участію въ городскихъ выборахъ, а также къ занятію должностей по городскому общественному управленію и къ завѣдыванію отдѣльными отраслями городскаго хозяйства и управленія.

— По городовому положенію 1870 года условія, коими опредѣлялись право участія въ избраніи гласныхъ и порядокъ производства самыхъ выборовъ, основывались на томъ главномъ началѣ, что избирательное право дается дѣйствительнымъ плательщикамъ слѣдующихъ въ пользу города или посада сборовъ, соразмѣряясь съ количествомъ сихъ сборовъ и истекающей изъ того заинтересованности въ правильномъ веденіи мѣстнаго хозяйства. Къ числу такихъ плательщиковъ-избирателей относились лица, вносящія въ пользу городскаго поселенія сборы: оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ, безъ всякаго ограниченія онаго какимъ либо минимальнымъ размѣромъ, и съ торговыхъ документовъ въ опредѣленной для того по закону суммѣ, какъ то: съ купеческихъ свидѣтельствъ 1 и 2 гильдій, съ свидѣтельствъ на мелочной торгъ и приказчичьихъ, а также съ билетовъ на такія торговыя заведенія, какъ напримѣръ, аптеки, на содержаніе коихъ не требовалось обязательной выборки торговыхъ свидѣтельствъ. Столь широкое опредѣленіе избирательнаго права повело на практикѣ къ тому, что, съ одной стороны, образовалось вліятельное меньшинство избирателей съ составнымъ цензомъ: по домовладѣнію и торговымъ документамъ, а съ другой—явилась огромная масса такихъ избирателей, которые, уплачивая мѣстные сборы по нѣскольку копѣекъ, сдѣлались послушнымъ орудіемъ

въ рукахъ вліятельнаго меньшинства; допускавшееся же городовымъ положеніемъ 1870 года свободное и разнообразное пользованіе довѣренностями отъ лицъ юридическихъ и отъ отсутствующихъ избирателей, въ связи съ неограниченнымъ правомъ выбора гласныхъ изъ среды избирателей всѣхъ разрядовъ, и еще болѣе увеличило зависимость мелкихъ избирателей отъ общественныхъ дѣятелей, не всегда преслѣдовавшихъ интересы общаго блага. Самое число избирателей достигало въ большихъ центрахъ такихъ значительныхъ цифръ (въ С.-Петербургѣ и Москвѣ болѣе 20.000), при которыхъ выборы рѣдко могли имѣть вполнѣ правильный исходъ.

Поэтому найдено было необходимымъ, исключивъ изъ состава избирателей мелочныхъ торговцевъ, приказчиковъ и содержателей торговыхъ заведеній по однимъ билетамъ, установить минимальный избирательный цензъ для владѣльцевъ недвижимой собственности. Но при этомъ не признано возможнымъ сохранять самостоятельнаго торговаго ценза вообще, ибо изъ лицъ, принадлежащихъ къ торговому классу, тѣ, которыя имѣютъ прочную осѣдлость въ данномъ городскомъ поселеніи и отличаются хотя нѣкоторою самостоятельностью, владѣютъ вмѣстѣ съ тѣмъ и недвижимою собственностью; тѣ же изъ нихъ, которыя выбираютъ торговые документы для временнаго пользованія торговыми правами, имѣютъ довольно односторонніе интересы въ городскомъ поселеніи. Изъятіе въ семъ отношеніи было сдѣлано единственно для тѣхъ крупныхъ коммерческихъ дѣятелей, которые содержатъ какое либо торговое или промышленное предпріятіе, требующее, по свойству своему, выборки торговаго свидѣтельства по 1 гильдіи, и уплачиваютъ въ данномъ городскомъ поселеніи мѣстные сборы. Эти дѣятели, напримѣръ, пароходовладѣльцы, владѣльцы оптовыхъ складовъ и проч., дѣйствительно находятся, по разнообразнымъ экономическимъ своимъ связямъ, въ близкомъ соприкосновеніи съ общественными потребностями и интересами. Независимо отъ сего, въ условіяхъ, коими должно опредѣляться право голоса на выборахъ, найдено полезнымъ сдѣлать еще одну поправку. При установленіи минимальнаго ценза для владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ, едва ли было бы удобно опредѣлять размѣръ этого ценза по платежу мѣстныхъ сборовъ, такъ какъ размѣръ сей былъ бы низведенъ до крайне незначительныхъ величинъ, и потому переложеніе платежныхъ единицъ на соотвѣтственную стоимость обложенныхъ мѣстными сборами недвижимостей признано болѣе цѣлесообразнымъ пріемомъ для указанной цѣли *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1891 г., № 59, стр. 6—9)*.

— Улучшеніе состава городскихъ избирателей и оживленіе общественнаго участія къ хозяйственнымъ дѣламъ столицы можетъ быть достигнуто, очевидно, лишь расширеніемъ круга городскихъ избирателей съ такимъ разсчетомъ, чтобы въ среду послѣднихъ введены были представители интересовъ всѣхъ главнѣйшихъ слоевъ городскаго населенія. Къ этой именно цѣли и направлено привлеченіе къ участію въ городскихъ выборахъ, наряду съ владѣльцами недви-

жимыхъ имуществъ и содержателями торговопромышленныхъ предпріятій, также и квартирохозяевъ. Мѣрою этою составъ городскихъ избирателей будетъ обновленъ введеніемъ въ него новаго разряда лицъ, въ средѣ которыхъ съ большимъ основаніемъ можно ожидать появленія дѣятелей, сознательно относящихся къ своимъ обязанностямъ, способныхъ, по образованію и роду занятій, стать выше узкихъ интересовъ отдѣльныхъ слоевъ населенія и оказать опытомъ и знаніями содѣйствіе къ направленію городскаго хозяйства на путь, обезпечивающій плодотворное его развитіе. Утвердительное разрѣшеніе этого вопроса является послѣдовательнымъ развитіемъ стремленій нашего законодательства къ устраненію преобладанія въ городскомъ управленіи интересовъ отдѣльныхъ слоевъ и разрядовъ городскихъ обывателей. Городовое положеніе 1870 года изъяло города изъ исключительнаго вѣдѣнія сословій купеческаго и мѣщанскаго, сдѣлавъ городское управленіе всесословнымъ, введеніе же въ составъ этого управленія квартирохозяевъ будетъ способствовать освобожденію его отъ преобладающаго вліянія, хотя и болѣе зажиточныхъ, но все же довольно тѣсныхъ слоевъ городскаго населенія, открывая доступъ къ завѣдыванію городскими дѣлами всѣмъ вообще разрядамъ городскихъ обывателей и обезпечивая тѣмъ самымъ дѣятельное попеченіе городской думы объ интересахъ общаго благоустройства города и удовлетворенiи потребностей всѣхъ классовъ городскаго населенія *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 31 и 32)*.

— Мысль о привлеченіи къ участію въ городскихъ дѣлахъ, наряду съ домовладѣльцами и торгово-промышленнымъ классомъ, также и другихъ проживающихъ въ городѣ лицъ далеко не новая. Это предположеніе возникало еще раньше изданія городоваго положенія 1870 г. и было вновь подвергнуто обсужденію Государственнымъ Совѣтомъ при пересмотрѣ сего положенія въ 1892 г. Польза отъ принятія такой мѣры не подвергалась сомнѣнію и въ то время, и если означенная мѣра не получила тогда осуществленія, то главнымъ образомъ потому, что предоставленіе названнымъ лицамъ избирательныхъ правъ связывалось съ вопросомъ о непосредственномъ привлеченіи ихъ къ платежу городскихъ сборовъ. Въ журналѣ Соединенныхъ Департаментовъ Законовъ, Государственной Экономіи и Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ отъ 15 и 16 Апрѣля 1870 г. было выражено, что Департаменты не затрудняются включить въ новое положеніе особое правило о томъ, что городскимъ обществамъ предоставляется ходатайствовать о введеніи въ пользу города сбора съ квартиръ или жилыхъ помѣщеній. Равнымъ образомъ какъ въ видахъ справедливости, такъ и для привлеченія къ участію въ общественныхъ дѣлахъ возможно большаго числа людей образованныхъ и достаточныхъ, признавалось полезнымъ, независимо отъ упомянутаго правила, помѣстить въ положеніи особое примѣчаніе о томъ, что, по установленіи въ нѣкоторыхъ городахъ сбора съ квартиръ или жилыхъ помѣщеній, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ имѣетъ представить на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ соображенія

объ участіи въ городскихъ выборахъ лицъ, обложенныхъ симъ сборомъ въ опредѣленномъ размѣрѣ (журн., № 49, стр. 15). По сему же предмету въ 1892 г. было высказано, что предположеніе о предоставленіи избирательныхъ правъ квартиронанимателямъ заслуживаетъ полнаго вниманія. Но приступать къ разсмотрѣнію сего предположенія не найдено было возможнымъ за отсутствіемъ достаточно твердыхъ данныхъ, которыя позволяли бы правильно судить о способахъ къ осуществленію сей мѣры. Вслѣдствіе сего и такъ какъ отъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ вполнѣ зависитъ возбудить вновь означенный вопросъ, когда въ томъ явится настоятельная потребность, то признано было болѣе осторожнымъ не предрѣшать его въ то время принятіемъ того или инаго заключенія (журн. Соед. Департ. 1892 г., № 38, стр. 14—15).

Какъ свидѣтельствуетъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, эта потребность наступила. Въ подтвержденіе такого заключенія были приведены вѣскія данныя, заслуживающія полнаго уваженія. При установленномъ городовымъ положеніемъ 1892 года способѣ пополненія состава гласныхъ думы, это учрежденіе едва ли являлось дѣйствительнымъ представителемъ интересовъ городского населенія. Право участія въ городскихъ дѣлахъ предоставлено по означенному положенію только двумъ весьма немногочисленнымъ разрядамъ городскихъ обывателей: владѣльцамъ недвижимой собственности и лицамъ и учрежденіямъ, содержащимъ въ предѣлахъ города опредѣленнаго разряда торгово-промышленное предпріятіе (гор. пол. изд. 1892 г., ст. 24). На основаніи этого правила при превышающемъ милліонъ населеніи города, только отъ 5 до 6 тысячъ лицъ могли пользоваться избирательными правами. Такой составъ избирателей нельзя не признать чрезмѣрно малымъ, въ особенности, если принять во вниманіе, что, въ дѣйствительности, своими правами пользовалось еще меньшее число лицъ. Избранные при такихъ условіяхъ гласные городской думы являлись представителями интересовъ только двухъ облеченныхъ избирательными правами разрядовъ населенія, прочія же его группы оставались безъ всякаго представительства. Между тѣмъ кругъ дѣлъ, порученныхъ попеченію общественнаго управленія, весьма обширенъ и касается насущныхъ интересовъ всѣхъ слоевъ населенія. Понятно, что, при указанномъ составѣ городской думы, дѣятельность ея пріобрѣла крайне односторонній характеръ. Поэтому многіе неотложные вопросы первостепенной важности не только не получали соотвѣтственно быстраго разрѣшенія, но встрѣчали нерѣдко упорное противодѣйствіе со стороны гласныхъ думы. Нельзя не считаться также съ тѣмъ вполнѣ понятнымъ обстоятельствомъ, что большинство этихъ гласныхъ не могли отрѣшиться въ своей общественной дѣятельности отъ узкихъ личныхъ интересовъ той группы населенія, къ которой они принадлежатъ. Такое отношеніе къ дѣлу оказывало неблагопріятное вліяніе на весь ходъ общественнаго управленія. Въ виду сего, изыскивая способы къ лучшему устройству городскаго управленія, необходимо было прежде всего обновить составъ учрежденія (городской думы), коему ввѣряется важная распорядительная дѣятельность. Этому стремленію предоставленіе избирательныхъ правъ квартиронанимателямъ—

вполнѣ отвѣчаетъ. Благодаря этой мѣрѣ будетъ обезпечено участіе въ дѣлахъ городскаго благоустройства, наряду съ собственниками, другихъ, можетъ быть менѣе зажиточныхъ, но въ высшей степени полезныхъ дѣятелей. Есть полное основаніе разсчитывать, что вмѣстѣ съ тѣмъ будутъ введены въ думу гласные болѣе высокаго образовательнаго уровня, такъ какъ для того, чтобы имѣть возможность оплачивать квартиру, сравнительно значительной стоимости, необходимо располагать заработкомъ, доступнымъ въ столицѣ, въ большинствѣ случаевъ, лицамъ, получившимъ, если не высшее, то по крайней мѣрѣ среднее образованіе. Нѣтъ надобности доказывать преимущества вручения завѣдыванія городскими дѣлами возможно болѣе просвѣщеннымъ людямъ. Въ составѣ думы лицъ съ высшимъ образованіемъ имѣлось въ 1903 году менѣе одной трети, и столько же окончившихъ курсъ среднихъ учебныхъ заведеній. Возможно разсчитывать, что это соотношеніе выгодно измѣнится при новой постановкѣ избирательныхъ правъ городскихъ обывателей, и что отъ такого сочетанія представителей различныхъ общественныхъ группъ воспослѣдуетъ значительное преуспѣяніе въ дѣлѣ городскаго благоустройства.

Съ тѣмъ вмѣстѣ было признано, что снабженіе квартиронанимателей избирательными правами можетъ быть осуществлено, независимо отъ того, будетъ ли поступать уплачиваемый ими квартирный сборъ въ доходъ казны, или въ пользу города. Даже если бы онъ остался полностью за казною, для личныхъ интересовъ квартиронанимателей едва ли будетъ безразличенъ размѣръ городскихъ расходовъ и потому нельзя ожидать, чтобъ они стали относиться къ возвышенію этихъ расходовъ не достаточно обдуманно. Тягость ихъ ложится на многіе предметы первой необходимости и ощутительна для квартирохозяевъ не въ меньшей степени, чѣмъ для обложенныхъ городскими сборами городскихъ обывателей, тѣмъ болѣе, что огромное большинство возлагаемыхъ на домовладѣльцевъ повинностей перекладывается на квартиронанимателей и выражается въ послѣдовательномъ возвышеніи наемной платы за помѣщенія. Уже по этому одному устраняется вѣроятность воздѣйствія на думу гласныхъ отъ квартиронанимателей въ смыслѣ неразсчетливаго расточенія городскихъ средствъ. Даже если бы увлеченіе въ эту сторону и могло проявиться въ средѣ гласныхъ новаго состава, то оно было бы сдержано представителями домовладѣльческаго и торговаго классовъ, коимъ, и при новомъ устройствѣ думы, отводится видное мѣсто. Кромѣ того, такія опасенія лишены основанія главнымъ образомъ потому, что избирательныя права предоставляются наиболѣе образованнымъ и развитымъ слоямъ городскаго населенія, которые, надо полагать, въ общественномъ дѣлѣ будутъ руководствоваться только соображеніями общественной пользы. А эти пользы будутъ имъ хорошо извѣстны, ибо избирательными правами будутъ пользоваться только лица, проживающія въ С.-Петербургѣ не менѣе года. Засимъ, что касается вопроса о наименьшемъ размѣрѣ наемной платы за квартиру, при которой хозяинъ ея зачисляется въ число городскихъ избирателей, то въ семъ отношеніи признано было правильнымъ, согласно

предположеніямъ проекта, предоставить это право квартиронанимателямъ, уплачивающимъ квартирный налогъ не менѣе 33 р. въ годъ, то есть занимающимъ помѣщеніе, оплачиваемое отъ 1.080 р. и выше въ годъ.

— При дальнѣйшемъ обсужденіи дѣла было замѣчено, что при существующемъ изложеніи статьи 24 городоваго положенія 1892 г. многія юридическія лица, располагающія достаточнымъ цензомъ, избирательными правами не пользуются. Въ столицѣ существуетъ значительное число общественныхъ союзовъ, не подходящихъ подъ понятіе благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ заведеній. Таковы, напримѣръ, союзы сословные— дворянскій, мѣщанскій, купеческій, а также трудовыя и рабочія артели, общественныя собранія, клубы и т. п. Если право участія въ городскихъ выборахъ ставится въ зависимость отъ наличности имущественнаго ценза, то нѣтъ причинъ лишать этого права указанныя учрежденія. Независимо отъ сего, возникалъ вопросъ, насколько правильно не пользуются избирательными правами духовенство разныхъ исповѣданій и духовныя установленія. Согласно сохраненному въ силѣ пункту 2 статьи 32 городоваго положенія изд. 1892 г., священно и церковно-служители христіанскихъ исповѣданій не участвуютъ въ выборахъ. Это постановленіе совершенно правильно, такъ какъ лицу, носящему духовный санъ, не приличествуетъ непосредственное участіе въ выборныхъ дѣлахъ. Но, конечно, имущественные интересы упомянутыхъ лицъ и учрежденій не должны быть оставлены въ общественномъ управленіи беззащитными. По отношенію къ православному духовенству этотъ пробѣлъ восполнялся отчасти тѣмъ, что епархіальному начальству предоставлялось назначать въ думу депутата отъ духовнаго вѣдомства (гор. пол. изд. 1892 г., ст. 57 п. 2). Но этимъ путемъ далеко не въ полной мѣрѣ обезпечиваются интересы православнаго духовенства, и совсѣмъ не охраняются пользы духовенства инославнаго. Между тѣмъ всякое приносящее доходъ имущество, принадлежащее духовнымъ вѣдомствамъ, какъ христіанскихъ, такъ и нехристіанскихъ исповѣданій, подлежитъ оцѣночному въ пользу города сбору (ст. 128 гор. пол., изд. 1892 г.). Послѣдовательно, чтобы участники въ составленіи городской казны не были устранены отъ распоряженія ею. Если же духовныя учрежденія не могутъ участвовать въ городскомъ управленіи чрезъ посредство служителей церкви, вслѣдствіе особаго ихъ положенія, то этимъ учрежденіямъ должна быть предоставлена возможность осуществлять свои права инымъ способомъ. Къ этой цѣли гораздо лучше поведетъ дарованіе имъ права участія въ выборахъ, чѣмъ представительство по назначенію, отъ коего слѣдуетъ отказаться. Представителями православныхъ церквей при выборахъ могутъ быть церковные старосты, а духовныя учрежденія и церкви другихъ исповѣданій могутъ уполномочивать свѣтскихъ лицъ, состоящихъ на службѣ въ указанныхъ учрежденіяхъ и вообще по роду дѣятельности своей близко съ ними связанныхъ. Послѣдне-указанное условіе признано полезнымъ установить для уполномоченныхъ не только духовныхъ установленій, но и благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій и другихъ обществен-

ныхъ союзовъ и юридическихъ лицъ, участвующихъ въ городскихъ выборахъ чрезъ представителей. Право представительства дано симъ установленіямъ для возможности оберегать свои интересы, соприкосновенные съ городскимъ самоуправленіемъ. Поэтому необходимо озаботиться, чтобы уполномочиваемыя перечисленными учрежденіями лица имѣли съ ними дѣйствительную, а не формальную только связь. Для этого признано полезнымъ постановить, что уполномоченные отъ перечисленныхъ установленій назначаются ихъ управленіями изъ лицъ, принимающихъ непосредственное участіе въ дѣятельности сихъ управленій (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 51—58 и 107—112*).

См. также объясненія къ отдѣлу VIII Высочайше утвержденнаго 8 Іюня 1903 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта о преобразованіи С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія.

— При разсмотрѣніи проекта положенія объ общественномъ управленіи г. С.-Петербурга найдено умѣстнымъ относительно евреевъ придержаться изложенія правила городоваго положенія 1892 г., устраняющаго евреевъ отъ участія въ выборахъ, указавъ, что евреи не допускаются къ участію въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ, впредь до общаго пересмотра дѣйствующихъ о нихъ узаконеній (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 112*).

18. Изъ лицъ, имѣющихъ право участія въ избраніи гласныхъ на основаніи статьи 17 и не состоящихъ подъ опекою или попечительствомъ, не достигшія двадцати пяти лѣтъ отъ роду и лица женскаго пола пользуются симъ правомъ не лично, а чрезъ уполномоченныхъ, снабженныхъ отъ нихъ довѣренностями.

19. За лицъ, состоящихъ подъ опекой или попечительствомъ, въ выборахъ участвуютъ ихъ опекуны и попечители. Лица женскаго пола на участіе въ выборахъ могутъ уполномочивать только своихъ отцовъ, мужей, сыновей, зятей, внуковъ, родныхъ братьевъ или племянниковъ.

— Проектъ, предоставляя малолѣтнимъ и несовершеннолѣтнимъ право участія въ городскихъ выборахъ въ лицѣ ихъ опекуновъ и попечителей, не содержалъ въ себѣ никакихъ правилъ о представительствѣ за лицъ совершеннолѣтнихъ, состоящихъ подъ опекою вслѣдствіе душевныхъ болѣзней или за расточительность.

Поэтому признано было, что лишеніе этихъ лицъ, имѣющихъ иногда крупные имущественные интересы, права участвовать въ выборахъ чрезъ опекуновъ противорѣчило бы основаніямъ установляемой выборной системы. Вслѣдствіе сего найдено необходимымъ измѣнить указанное правило въ томъ смыслѣ, что за всѣхъ вообще состоящихъ подъ опекою лицъ въ выборахъ участвуютъ ихъ опекуны (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 17—18*).

20. Неотдѣленные сыновья могутъ участвовать въ выборахъ вмѣсто своихъ отцовъ, по довѣренности послѣднихъ. Довѣренность можетъ быть выдана владѣльцемъ только одному изъ его сыновей.

21. Попечители несовершеннолѣтнихъ допускаются, взамѣнъ послѣднихъ, къ выборамъ въ такомъ только случаѣ, когда сами удовлетворяютъ всѣмъ установленнымъ для личнаго участія въ выборахъ условіямъ. Уполномоченными совершеннолѣтнихъ лицъ мужскаго пола, не достигшихъ двадцати пяти лѣтъ, могутъ быть равнымъ образомъ только лица, удовлетворяющія упомянутымъ условіямъ. Уполномоченные лицъ женскаго пола, опекуны и неотдѣленные сыновья могутъ и не имѣть установленнаго для выборовъ имущественнаго ценза, но должны удовлетворять прочимъ условіямъ, требуемымъ для личнаго участія въ выборахъ.

22. Указанныя въ статьяхъ 18 и 20 довѣренности должны заключать въ себѣ означеніе лица, на имя коего дается довѣренность, и подпись вѣрителя. Довѣренности эти предъявляются самими вѣрителями къ засвидѣтельствованію ихъ начальству или же полиціи, мировому или городскому судьѣ, земскому начальнику или нотаріусу.

23. Пользующіеся правомъ участія въ выборахъ церкви, духовныя установленія, учрежденія, сословные и общественные союзы, общества, товарищества и компаніи участвуютъ въ нихъ чрезъ представителей. Представители правительственныхъ учрежденій назначаются начальствомъ сихъ учрежденій. Представителями православныхъ церквей состоятъ церковные старосты, а церквей прочихъ христіанскихъ исповѣданій и духовныхъ установленій—лица, на коихъ возложено по закону управленіе хозяйственными дѣлами сихъ церквей и установленій, или, если завѣдываніе сими дѣлами поручено коллегіальнымъ управленіямъ,—уполномоченные отъ сихъ управленій. Представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій, а равно сословныхъ и общественныхъ союзовъ, назначаются ихъ управленіями изъ числа лицъ, принадлежащихъ къ составу сихъ управленій, а представителями торговопромышленныхъ обществъ, товариществъ и компаній признаются, если правленіе находится въ С.-Петербургѣ,—члены сихъ правленій, по уполномочію послѣднихъ, а если правленіе находится въ другомъ городѣ—снабженные такими же полномочіями мѣстные агенты оныхъ. Означенные представители могутъ и не имѣть установленнаго имуще-

ственнаго ценза, но должны удовлетворять всѣмъ прочимъ, требуемымъ для личнаго участія въ выборахъ, условіямъ.

См. объясненія къ статьѣ 17.

24. Никто не можетъ имѣть на городскихъ выборахъ болѣе двухъ голосовъ: одного по личному праву и другаго по праву представительства, по довѣренности или уполномочію.

25. Изъ лицъ удовлетворяющихъ условіямъ, опредѣленнымъ въ статьѣ 17, въ выборахъ не участвуютъ: 1) предсѣдатель и члены особаго по дѣламъ г. С.-Петербурга присутствія, за исключеніемъ губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя губернской земской управы, городскаго головы, предсѣдателя думы и члена отъ послѣдней; 2) священно и церковно-служители христіанскихъ исповѣданій; 3) мѣстные чины прокурорскаго надзора, и 4) лица, занимающія полицейскія должности въ С.-Петербургскомъ градоначальствѣ.

26. Права участвовать въ выборахъ лично за себя и въ качествѣ представителей лишаются: 1) подвергшіеся суду за преступныя дѣянія, влекущія за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоеніе ввѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку и принятіе въ закладъ завѣдомо краденаго или полученнаго чрезъ обманъ имущества и ростовщичество, когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго Манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія; 2) отрѣшенные по судебнымъ приговорамъ отъ должности—въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, хотя бы они и были освобождены отъ сего наказанія за давностью, силою Всемилостивѣйшаго Манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія; 3) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, означенныхъ въ пунктѣ 1 сей статьи или влекущихъ за собою отрѣшеніе отъ должности; 4) подвергшіеся несостоятельности, впредь до опредѣленія свойства ея, а изъ лицъ, о коихъ дѣла сего рода приведены уже къ окончанію,— всѣ несостоятельные, кромѣ признанныхъ несчастными; 5) лишенные духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ; 6) состоящіе подъ гласнымъ надзоромъ полиціи; 7) лишившіеся ценза, упомянутаго въ статьѣ 17; 8) лица,

за коими числятся недоимки по городскимъ сборамъ свыше полугодоваго оклада сихъ сборовъ.

— Согласно статьѣ 27 положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и статьѣ 33 городоваго положенія изданія 1892 года, къ участію въ земскихъ и городскихъ выборахъ не допускались: 1) лица, подвергшіяся суду за преступленія, влекущія за собою лишеніе или ограниченіе правъ состоянія либо исключеніе изъ службы, а равно за преступленія, предусмотрѣнныя статьями 169—177 устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, когда они судебными приговорами не оправданы; 2) отрѣшенные отъ должности въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, и 3) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненію какъ въ перечисленныхъ выше преступныхъ дѣяніяхъ, такъ и въ преступныхъ дѣйствіяхъ, влекущихъ за собою отрѣшеніе отъ должности. Признавая желательнымъ поднять нравственный уровень лицъ, допускаемыхъ къ участію въ городскомъ и земскомъ управленіи, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ находилъ цѣлесообразнымъ принять въ семъ отношеніи двѣ мѣры: во первыхъ, включить въ число преступныхъ дѣяній, упомянутыхъ въ приведенныхъ статьяхъ положеній о земскихъ учрежденіяхъ и городоваго, также покупку или принятіе въ закладъ завѣдомо краденаго или полученнаго чрезъ обманъ имущества и ростовщичество во всѣхъ его видахъ и, во вторыхъ, къ числу лицъ, не имѣющихъ права участвовать въ земскомъ и городскомъ общественныхъ управленіяхъ, отнести также освобожденныхъ, послѣ состоявшагося присужденія, отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго Манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія, а равно и привлеченныхъ, въ качествѣ обвиняемыхъ, по перечисленнымъ выше преступнымъ дѣяніямъ, когда дѣла о нихъ были прекращены за силою Всемилостивѣйшаго Манифеста.

По обсужденіи этихъ предположеній, первое изъ нихъ найдено вполнѣ правильнымъ, въ виду чего признано, что виновные въ такихъ корыстныхъ преступныхъ дѣяніяхъ, какъ покупка или принятіе въ закладъ завѣдомо краденаго или полученнаго чрезъ обманъ имущества и ростовщичество, должны быть устранены отъ участія въ общественномъ управленіи. Въ семъ отношеніи сочтено лишь нужнымъ остановиться на редакціи дополненія къ подлежащимъ статьямъ положеній о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и городоваго 1892 г. Въ дополненіяхъ этихъ, кромѣ перечня упомянутыхъ преступныхъ дѣяній, предполагалась ссылка на статьи 169—177 и 180—180[4] устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями. Между тѣмъ нѣкоторыми изъ этихъ статей предусматриваются такія преступныя дѣянія, какъ храненіе въ торговыхъ и неторговыхъ помѣщеніяхъ, для продажи, поддѣльнаго чая или подмѣсь къ русскому чаю постороннихъ веществъ въ промышленныхъ заведеніяхъ или разсыпочныхъ помѣщеніяхъ (ст. 176[2] и 176[4], по прод. 1902 г.). Проступки эти, даже въ высшей мѣрѣ, наказываются не болѣе какъ арестомъ до трехъ мѣсяцевъ и, въ виду сравнительной ихъ незначительности, не должны влечь за собою

ограниченія въ общественныхъ правахъ. Соотвѣтственно съ симъ, болѣе правильно ограничиться въ законѣ дополненіемъ корыстныхъ преступныхъ дѣяній, виновность въ коихъ должна сопровождаться утратою права на участіе въ земскомъ и городскомъ управленіи, только покупкою и принятіемъ въ залогъ завѣдомо краденыхъ вещей и ростовщичествомъ, не распространяя такое послѣдствіе путемъ ссылокъ на упомянутыя статьи устава о наказаніяхъ на соприкасающіеся съ указанными дѣяніями менѣе важные проступки.

При разсмотрѣніи засимъ втораго изъ вышеуказанныхъ предположеній равнымъ образомъ не встрѣчено было препятствій къ тому, чтобы къ участію въ дѣятельности по земскому и городскому управленію не были допускаемы лица, осужденныя за преступныя дѣянія, виновность въ коихъ сопряжена съ утратою означеннаго общественнаго права, хотя бы затѣмъ они и были освобождены отъ наказаній за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго Манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія. Что же касается однако примѣненія такого рода послѣдствій и къ тѣмъ лицамъ, которыя были только привлечены къ суду, въ качествѣ обвиняемыхъ, и судебные приговоры о коихъ не состоялись или не вступили въ законную силу вслѣдствіе прекращенія дѣлъ о нихъ на основаніи Всемилостивѣйшаго Манифеста, то простирать столь далеко дѣйствіе вышеобъясненныхъ ограничительныхъ постановленій не усмотрѣно достаточныхъ основаній. Среди лицъ, судебныя дѣла о коихъ не были доведены до окончанія, несомнѣнно могутъ быть такія которыя были бы оправданы послѣдовавшими судебными приговорами. Лишать этихъ лицъ принадлежащихъ имъ общественныхъ правъ только по предположенію о вѣроятной ихъ виновности было бы крайне несправедливо и не соотвѣтствовало бы основнымъ началамъ преобразованнаго суда, совершенно устранившимъ существовавшее въ старомъ уголовномъ судопроизводствѣ оставленіе въ подозрѣніи лица, виновность или невиновность коего не подтвердились съ полною очевидностью судебнымъ разслѣдованіемъ. Согласно уставу уголовнаго судопроизводства, всякое лицо, привлеченное къ слѣдствію или суду, можетъ быть или обвинено судебнымъ приговоромъ или признано невиновнымъ. Распространять такое послѣдствіе виновности, какъ ограниченіе въ правахъ, на лицъ, которыя не были осуждены вошедшими въ законную силу судебными приговорами, было бы очевидно неправильно. Правда, лица, освобожденныя отъ слѣдствія или суда за силою Всемилостивѣйшаго Манифеста, могутъ, по убѣжденію въ своей невиновности, просить о возобновленіи судебнаго о нихъ дѣла. Но не слѣдуетъ забывать исключительности и трудности этого пути, который едва ли доступенъ для большинства обвиняемыхъ. Независимо отъ страха наказанія, положеніе подсудимаго тягостно уже само по себѣ, какъ лица, жизнь котораго является предметомъ изслѣдованія со стороны представителей судебной власти. Кромѣ того, въ иныхъ случаяхъ могутъ встрѣтиться совершенно особыя условія, побуждающія избѣгать публичнаго разслѣдованія тѣхъ обстоятельствъ, которыя послужили основаніемъ для возбужденія уголовнаго дѣла.

Въ виду сего едва ли представлялось бы правильнымъ сохраненіе права на участіе въ мѣстномъ общественномъ управленіи ставить въ зависимость отъ рѣшимости лица, дѣло о коемъ прекращено актомъ Высочайшей милости, требовать производства надъ собою судебнаго слѣдствія. Поэтому не признано возможнымъ допустить, чтобы прекращеніе за силою Всемилостивѣйшаго Манифеста неоконченныхъ судебныхъ дѣлъ по преступнымъ дѣяніямъ, указаннымъ въ статьѣ 27 положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и статьѣ 33 городоваго положенія 1892 г., сопровождалось лишеніемъ права участвовать въ земскомъ и городскомъ управленіяхъ для лицъ, о которыхъ такія дѣла были возбуждены (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 81*).

27. Для производства выборовъ въ гласные избиратели раздѣляются на два разряда. Для сего они вносятся въ списокъ въ томъ порядкѣ, въ какомъ слѣдуютъ другъ за другомъ по общей суммѣ причитающихся съ каждаго изъ нихъ сборовъ, дающихъ право участія на выборахъ. Изъ числа означенныхъ избирателей къ первому разряду причисляются тѣ лица, которыя, внося высшіе размѣры сборовъ, уплачиваютъ вмѣстѣ одну треть общей суммы сборовъ, платимыхъ всѣми избирателями; ко второму разряду причисляются затѣмъ всѣ остальные избиратели.

Первый разрядъ избираетъ треть общаго числа гласныхъ; второй разрядъ избираетъ остальныя двѣ трети гласныхъ. Выборы гласныхъ по первому разряду производятся въ одинъ день всею совокупностью избирателей. Для производства выборовъ гласныхъ по второму разряду городъ подраздѣляется на участки, по числу и границамъ, соотвѣтствующіе дѣленію его на полицейскія части. Разверстка между участками числа гласныхъ, подлежащихъ избранію въ каждомъ изъ нихъ, производится городскою управою соотвѣтственно общей суммѣ причитающихся съ избирателей участка сборовъ, дающихъ право участія на выборахъ.

— Вопросъ объ организаціи выборнаго производства имѣетъ немаловажное значеніе въ общемъ составѣ предположеній объ устройствѣ городскаго самоуправленія. Отъ того, насколько цѣлесообразенъ порядокъ выборовъ, во многомъ зависитъ составъ городской думы—главнаго распорядительнаго по городскому хозяйству учрежденія. Порядокъ, установленный по этому предмету городовымъ положеніемъ 1870 г. и городовымъ положеніемъ 1892 г., различенъ. До 1870 г. каждое изъ городскихъ сословій избирало своихъ представителей, составлявшихъ вмѣстѣ городскую думу (ст. 4468 и 4472 т. II, изд. 1857 г.) Согласно городовому положенію 1870 г., для производства выборовъ въ гласные учреждены были три избирательныя собранія, изъ коихъ каж-

дое выбирало одну треть всего числа гласныхъ. При этомъ сословное начало выборовъ было отмѣнено, а по разрядамъ избираемые группировались сообразно размѣрамъ платимыхъ ими городскихъ сборовъ (гор. пол., изд. 1870 г., ст. 24). Наконецъ, согласно городовому положенію 1892 г., выборы происходили въ одномъ избирательномъ собраніи, причемъ при многочисленности избирателей собраніе это могло быть подраздѣлено на отдѣльные участки по мѣстностямъ города, но мѣра эта примѣнялась не обязательно, а принятіе ея зависѣло отъ постановленія городской думы, утверждаемаго Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ (гор. пол., изд. 1892 г., ст. 34).

Опытъ примѣненія въ г. С.-Петербургѣ этихъ трехъ способовъ комплектованія думы показалъ, что наименѣе благопріятные результаты достигались при установленной закономъ 1892 г. системѣ производства выборовъ. Такой результатъ представляется вполнѣ понятнымъ. Основнымъ условіемъ для того, чтобы выборы были вполнѣ сознательные, нельзя не считать того, чтобы избиратели, хотя бы до нѣкоторой степени, знали одинъ другаго, были связаны между собою общими интересами и, вслѣдствіе этого, стремились къ избранію изъ своей среды лицъ, дѣйствительно извѣстныхъ имъ и склонныхъ удѣлить посильный трудъ на общественное служеніе. Но въ такомъ случаѣ результатъ выборовъ въ значительной степени зависитъ отъ численности участвующихъ въ оныхъ лицъ. По этому въ городахъ, не особенно выдающихся по своей обширности, отъ образованія одного избирательнаго собранія не возникало какихъ либо особыхъ неудобствъ, ибо эти собранія не становились чрезмѣрно многолюдными, и всѣ перечисленныя условія, необходимыя для благопріятнаго хода выборовъ, были въ извѣстной степени на лицо. Совсѣмъ иначе обстояло дѣло въ столицѣ. Даже при существовавшемъ слабомъ, въ зависимости отъ высокаго ценза и ограниченнаго числа снабженныхъ избирательными правами классовъ городскихъ обывателей, представительствѣ населенія, число имѣвшихъ право участія въ избирательныхъ собраніяхъ доходило въ 1898 г. до 5.000 лицъ. Между тѣмъ С.-Петербургская городская дума, вслѣдствіе сложившихся въ ней партійныхъ теченій, всегда уклонялась отъ выборовъ гласныхъ по участкамъ. При этомъ двукратно происходившіе въ 1893 г. выборы въ одномъ избирательномъ собраніи дали, вмѣсто положенныхъ закономъ 160-ти, всего лишь 55 гласныхъ, въ виду чего для пополненія недостающаго числа ихъ потребовалось испрошеніе особаго Высочайшаго соизволенія, послѣдовавшаго 24 Мая 1893 г. Недоборъ оказался и при выборахъ въ 1897 г. на второе четырехлѣтіе: избрано было всего лишь 56 гласныхъ. Отмѣна выборовъ особымъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ, какъ неправильныхъ, и неудовлетворительность порядка производства ихъ въ одномъ избирательномъ собраніи побудили Министра Внутреннихъ Дѣлъ испросить 30 Мая 1897 г. Высочайшее соизволеніе на обязательное раздѣленіе столицы при новыхъ выборахъ на особые избирательные участки. Произведенные въ такомъ порядкѣ выборы, хотя и не дали полнаго, полагающагося по закону, числа гласныхъ,

но все же оказались гораздо болѣе успѣшными и открыли возможность образовать думу въ достаточномъ составѣ гласныхъ.

Но этимъ не исчерпывались отрицательныя стороны принятой городовымъ положеніемъ 1892 г. организаціи выборнаго производства. Несовершенство ея сказывалось не только въ затрудненіяхъ, съ коими сопряжено было избраніе установленнаго числа гласныхъ, но и самые результаты этихъ выборовъ были сомнительны. Надо полагать, что подавляющее число избирателей, вслѣдствіе малаго знакомства съ важнымъ значеніемъ ввѣреннаго общественному управленію дѣла, или по неизвѣстности имъ наиболѣе подходящихъ для исполненія обязанности гласныхъ лицъ, относилось къ выборамъ далеко не съ тѣмъ вниманіемъ, котораго это дѣло заслуживаетъ. Отъ сего проистекала недостаточная обдуманность въ выборѣ гласныхъ. Избирательными полномочіями, наряду съ дѣятелями, дѣйствительно желавшими посвятить свои силы общественному служенію, зачастую случайно снабжались лица, совершенно этому дѣлу чуждыя, стоявшія отъ него далеко или обремененныя занятіями, и не имѣвшія, вслѣдствіе сего, возможности добросовѣстно выполнять обязанности гласныхъ. Безучастное ихъ отношеніе къ городскимъ дѣламъ сказывалось въ рѣдкомъ посѣщеніи засѣданій думы. Правильному и успѣшному теченію городскаго хозяйства такое отношеніе членовъ распорядительной коллегіи наносило существенный ущербъ. При общемъ полагавшемся для С.-Петербурга числѣ гласныхъ въ сто шестьдесятъ человѣкъ, для законности состава думы требовалось присутствіе въ засѣданіи не менѣе пятидесяти четырехъ гласныхъ, а для разрѣшенія особо важныхъ дѣлъ и вопросовъ, указанныхъ въ ст. 71 гор. пол., изд. 1892 г.,—не менѣе восьмидесяти гласныхъ. Между тѣмъ за послѣдніе два года, только въ нѣкоторыхъ случаяхъ, засѣданія думы открывались въ законномъ ея составѣ; въ большинствѣ же они начинались при наличности отъ сорока до пятидесяти гласныхъ. Въ 1901 г. бывали случаи открытія собраній думы даже при наличности всего лишь двадцати четырехъ—тридцати гласныхъ. Слабое посѣщеніе гласными засѣданій думы замѣчалось не только въ тѣхъ случаяхъ, когда разсматривались дѣла маловажныя, но и тогда, когда къ обсужденію предлагались вопросы весьма существенные. Уклоненіе гласныхъ отъ посѣщенія собраній особенно отражалось на тѣхъ дѣлахъ, для разрѣшенія которыхъ былъ необходимъ усиленный составъ думы. За отсутствіемъ законнаго состава думы подобнаго рода дѣла приходилось отлагать отъ одного засѣданія до другаго, и разрѣшеніе ихъ затягивалось на долгое время.

Всѣ эти невыгодныя послѣдствія, проистекавшія изъ нецѣлесообразности выборнаго производства гласныхъ, должны были бы послѣ введенія въ дѣйствіе новаго положенія объ общественномъ управленіи г. С.-Петербурга сказаться въ несравненно большей степени. Число избирателей больше чѣмъ удвоится, ибо съ одной стороны въ концѣ 1900 г. произведена новая оцѣнка городскихъ недвижимостей, давшая, повышеніе ея на 50%, съ другой же стороны, избирательныя права предоставлены новой категоріи лицъ—квартирохозяевамъ. Хотя предварительный

подсчетъ избирателей не можетъ быть вполнѣ точнымъ, но есть твердое основаніе разсчитывать, что ихъ будетъ отъ 10 до 12 тысячъ. Естественно, что отъ мысли соединить такое число лицъ въ одно собраніе надо отказаться, какъ отъ неисполнимой. Поэтому въ проектѣ предлагалось раздѣлить избирателей на два разряда, съ отнесеніемъ къ первому лицъ, уплачивающихъ вмѣстѣ одну треть сборовъ, платимыхъ избирателями; выборы по второму разряду разбить на участки; производить выборы не баллотировкой шарами, а записками, и считать избранными въ гласные лицъ, получившихъ не абсолютное, а лишь относительное большинство голосовъ. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что при этихъ условіяхъ результатъ выборовъ будетъ вполнѣ обезпеченъ, то есть, что положенное по закону число гласныхъ будетъ всегда избрано. Въ виду сего было признано, что предлагаемый порядокъ выборовъ въ существѣ вполнѣ цѣлесообразенъ.

При обсужденіи каждаго изъ упомянутыхъ предположеній въ отдѣльности было принято на видъ, что предлагавшаяся въ 1891 году система разрядныхъ выборовъ была, при изданіи городоваго положенія 1892 года, отклонена потому, что способъ распредѣленія городскихъ избирателей между двумя собраніями былъ проектированъ, примѣнительно къ установленному новымъ положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ порядку производства выборовъ въ уѣздные земскіе гласные. Какъ указано было въ то время, преслѣдуемая этимъ послѣднимъ закономъ цѣль заключается въ такомъ сочетаніи избирателей, которое даетъ возможность соединить въ одну группу лицъ, связанныхъ общностью интересовъ и условій быта. А такъ какъ къ участію въ земскомъ управленіи призваны одни только владѣльцы недвижимыхъ имуществъ и притомъ, главнымъ образомъ, земельные собственники, то въ составѣ этого класса наиболѣе рѣзкія различія между отдѣльными категоріями лицъ полагаются принадлежностью ихъ къ извѣстному сословію. Поэтому сословный признакъ и принятъ за мѣрило при распредѣленіи на отдѣльныя группы земскихъ избирателей. Но достигнуть такой же группировки городскихъ избирателей было признано совершенно невозможнымъ, въ виду чрезвычайнаго разнообразія ихъ имущественнаго положенія, занятій, условій быта, а слѣдовательно и потребностей ихъ въ дѣлахъ городскаго хозяйства и благоустройства. Поэтому, на какомъ бы изъ означенныхъ началъ ни было построено распредѣленіе городскихъ избирателей на отдѣльныя собранія, на принадлежности ли къ тому или иному сословію или на другомъ признакѣ,—во всякомъ случаѣ такая группировка не объединяла бы въ избирательныхъ собраніяхъ лицъ съ сколько нибудь однородными интересами. Такъ, съ организаціею выборовъ на сословномъ началѣ, въ одномъ и томъ же избирательномъ собраніи были бы соединены дворяне, владѣющіе въ городѣ домами и производящіе тамъ торговлю, либо ведущіе фабричное дѣло. Въ случаѣ распредѣленія городскихъ избирателей по роду ихъ ценза въ одной группѣ оказались бы представители торгово-промышленнаго класса, а въ другой — домовладѣльцы. Но въ каждой изъ этихъ группъ соединялись бы самые разнородные элементы въ

смыслѣ сословномъ и общественномъ, преслѣдующіе въ городскомъ дѣлѣ не одинаковыя, а иногда даже прямо противоположныя цѣли. Такимъ образомъ оба собранія были бы составлены изъ лицъ, имѣющихъ мало общаго между собою. Изложенныя обстоятельства побудили отказаться тогда отъ мысли построить организацію выборовъ въ тѣхъ городахъ, гдѣ число избирателей значительно, на началѣ общности ихъ интересовъ въ городскомъ управленіи.

На основаніи сихъ соображеній и былъ установленъ порядокъ выборнаго производства въ одномъ собраніи, причемъ, въ видѣ поправки къ нему, было введено правило о факультативномъ производствѣ выборовъ по участкамъ. Какъ сказано, послѣдне-указанное правило С.-Петербургскою думою не было примѣнено, а самый порядокъ выборовъ оказался для столицы неудовлетворительнымъ. Предлагая вернуться къ разрядной системѣ выборовъ, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ полагало самое раздѣленіе на разряды основать не на принадлежности избирателей къ тому или другому сословію или профессіи, а поставить въ зависимость исключительно отъ размѣровъ имущественнаго ценза, коимъ обусловливается количество уплачиваемыхъ въ пользу города сборовъ, а слѣдовательно, и степень заинтересованности въ городскихъ дѣлахъ. Мысль эта признана вполнѣ удачною. Въ хозяйственномъ дѣлѣ имущественные интересы привлекаемыхъ къ нему лицъ имѣютъ первостепенное значеніе, и, единственно, группировка ихъ въ зависимости отъ этихъ интересовъ можетъ создать ту общность среди представителей общественнаго самоуправленія, которой Государственный Совѣтъ не усматривалъ въ представленныхъ на его разрѣшеніе въ 1891 году предположеніяхъ. Нельзя не принять во вниманіе, что разрядная система выборовъ является не новою, а построенною на началахъ, принятыхъ въ положеніи 1870 года, извѣданныхъ на дѣлѣ и давшихъ результаты несравненно болѣе благопріятные, чѣмъ примѣненіе городоваго положенія 1892 года.

Различіе новаго порядка отъ положенія 1870 года заключается въ томъ, что избиратели раздѣляются не на три, а всего на два разряда. Поэтому возникалъ вопросъ, слѣдуетъ ли признать такое дѣленіе достаточнымъ и не лучше ли въ этомъ отношеніи вернуться къ прежнему порядку. Изъ содержавшихся въ представленіи свѣдѣній было видно, что въ первый разрядъ должно было войти всего около 270 лицъ, а вся остальная масса избирателей, превышающая 10.000 человѣкъ, составила бы второй разрядъ. Понятно, что такое количество избирателей слишкомъ велико, и дальнѣйшее раздѣленіе его по категоріямъ больше всего соотвѣтствовало бы имѣющейся въ виду цѣли упорядоченія выборнаго производства. Естественно было бы, поэтому, пойти въ раздѣленіи избирателей на разряды дальше и установить ихъ не только три, а еще большее число. Однако отъ этой мысли пришлось отказаться потому, что она поколебала бы значеніе другой, вновь установленной, мѣры—предоставленія избирательныхъ правъ квартиронанимателямъ. Привлекая къ участію въ общественномъ управленіи новую категорію лицъ, надо было озаботиться тѣмъ, чтобы это уча-

стіе было дѣйствительнымъ, а не фиктивнымъ. Раздѣленіе избирателей на большее число разрядовъ сдѣлало бы права квартиронанимателей мнимыми. Признакомъ для распредѣленія избирателей по разрядамъ принимается большая или меньшая имущественная состоятельность лица. Этотъ принципъ долженъ быть примѣненъ ко всѣмъ безъ различія избирателямъ, будутъ ли это владѣльцы недвижимой собственности, содержатели промышленныхъ заведеній или квартиронаниматели. Относительно сихъ послѣднихъ другаго признака для отнесенія квартирохозяина къ тому или другому разряду, какъ размѣръ уплачиваемаго имъ оклада сего сбора, не можетъ быть. Такъ какъ размѣры платежей въ городскую кассу домовладѣльцевъ, а также лицъ, выбирающихъ промысловыя свидѣтельства, превышаютъ большинство окладовъ квартирнаго налога, то слѣдуетъ придти къ заключенію, что квартиронаниматели, за крайне рѣдкими изъятіями, войдутъ исключительно въ послѣдній разрядъ избирателей. Соотвѣтственно сему, установленіе большаго числа разрядовъ умалитъ участіе въ городскихъ дѣлахъ квартирохозяевъ, а допускать возможность такого оборота дѣла значило бы оставить думу почти въ томъ же составѣ, какъ до преобразованія.

Въ виду сего положено было раздѣлить городскихъ избирателей на два разряда, причемъ замѣчено, что опасенія относительно чрезмѣрной многолюдности втораго разряда и затруднительности, вслѣдствіе сего, производства въ немъ выборовъ въ значительной степени ослабляются раздѣленіемъ втораго разряда для производства выборовъ на участки. Эта система, устраняя неудобства, сопряженныя съ многолюдствомъ собраній, и необходимость баллотированія слишкомъ большаго числа кандидатовъ, доходившаго въ С.-Петербургѣ до пятисотъ, упроститъ и самый ходъ выборовъ и, облегчая возможность болѣе строгаго контроля, обезпечитъ правильность ихъ производства. При такихъ условіяхъ обязательное раздѣленіе С.-Петербурга на отдѣльные, по мѣстностямъ города, избирательные участки признано мѣрою, польза которой, съ точки зрѣнія обезпеченія правильности выборовъ, стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія.

Главнѣйшее возраженіе, которое обыкновенно приводилось противъ этого порядка, заключалось въ томъ, что избираемые по мѣстностямъ города гласные явятся представителями интересовъ не общегородскихъ, а собственно лишь той мѣстности, гдѣ состоялось ихъ избраніе, и такимъ образомъ нужды и пользы города, взятаго въ цѣломъ, останутся какъ бы необезпеченными. Нельзя, однако не замѣтить, что общегородскіе интересы, какъ касающіеся цѣлаго города, во всей его совокупности, по самому свойству своему, не могутъ быть чужды какой либо отдѣльной его части. Между тѣмъ производство выборовъ по мѣстностямъ города даетъ возможность каждой изъ нихъ ввести своихъ представителей въ составъ городскаго управленія, и, при такомъ порядкѣ, скорѣе можно ожидать справедливаго отношенія общественнаго управленія ко всѣмъ частямъ города. Опытъ западныхъ государствъ давно привелъ къ сознанію необходимости раздѣленія значи-

тельныхъ городскихъ общинъ на избирательные округа, причемъ въ болѣе крупныхъ городахъ новѣйшіе законы устанавливаютъ это раздѣленіе, какъ мѣру обязательную. Начало это не чуждо и нашему законодательству. Согласно статьѣ 649 т. IX зак. о сост., избирательныя собранія городскихъ сословій въ С.-Петербургѣ и Москвѣ обязательно дѣлятся на участки съ такимъ разсчетомъ, чтобы въ каждомъ изъ нихъ было не болѣе шестисотъ избирателей.

Съ правильностью этого воззрѣнія нельзя не согласиться. Достойно вниманія, что при обсужденіи въ 1892 г. проекта городоваго положенія Государственный Совѣтъ считался съ соображеніями о затруднительности въ большихъ городахъ производства выборовъ въ одномъ собраніи. Признавая наиболѣе отвѣчающимъ бытовымъ условіямъ городовъ начало территоріальнаго дѣленія избирательныхъ собраній по участкамъ, законодательная власть признала нужнымъ возвести проектированное по сему предмету постановленіе на степень общаго правила, полагая, что это правило будетъ примѣняться во всѣхъ случаяхъ дѣйствительной необходимости. Невозможно было предвидѣть, что побужденія личнаго свойства заставятъ столичную думу отказаться отъ примѣненія столь полезной и цѣлесообразной мѣры. Естественно поэтому, что нынѣ ей придано обязательное значеніе и примѣненіе ея поставлено внѣ зависимости отъ усмотрѣнія того или другаго состава думы.

При этомъ было замѣчено, что самый порядокъ приведенія этой мѣры въ исполненіе нуждается въ частныхъ поправкахъ. Такъ, согласно проекту, предположенія о раздѣленіи города на избирательные участки и о числѣ гласныхъ, подлежащихъ выбору въ каждомъ участкѣ, составляются городскою управою и приводятся въ дѣйствіе съ утвержденія Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Это правило внесло бы извѣстную шаткость въ порядокъ участковыхъ выборовъ и послужило бы во вредъ установленію единства дѣйствія между избирателями. До самаго времени объявленія о послѣдовавшемъ распредѣленіи участковъ, городскіе избиратели не знали бы, къ какому участку они принадлежатъ. Засимъ, при каждыхъ выборахъ это распредѣленіе могло бы измѣняться, и многіе изъ избирателей вновь оказались бы въ совершенно незнакомой имъ средѣ. Очевидно, такія послѣдствія предлагавшагося порядка послужатъ въ ущербъ стройности и сознательности всей системы выборовъ. Для устраненія этихъ опасеній признано наиболѣе правильнымъ установить закономъ распредѣленіе города по избирательнымъ участкамъ, подобно тому, какъ это принято въ нѣкоторыхъ иностранныхъ законодательствахъ, напримѣръ, относительно гор. Парижа. При производствѣ выборовъ въ 1897 году по участкамъ, таковые были пріурочены къ полицейскимъ частямъ города, и такое дѣленіе оказалось вполнѣ удачнымъ. Поэтому положено закрѣпить этотъ порядокъ закономъ. При раздѣленіи города въ административно-полицейскомъ отношеніи на 12 частей, создаются 12 избирательныхъ участковъ съ числомъ избирателей, не превышающимъ въ каждомъ изъ нихъ 1.000 лицъ. Въ случаѣ дальнѣйшаго возрастанія города и необходимости образованія новыхъ полицейскихъ частей, соотвѣтственно

увеличится и количество избирательныхъ участковъ, такъ что число избирателей въ каждомъ изъ нихъ не станетъ чрезмѣрно обширнымъ.

Что же касается до разверстки числа гласныхъ, подлежащихъ избранію въ каждомъ участкѣ, то предлагавшійся проектомъ въ этомъ отношеніи пріемъ не вполнѣ правиленъ. А именно предлагалось первому разряду предоставить избрать $^1/_3$ гласныхъ—количество, соотвѣтствующее совокупности имущественной массы, представляемой всѣми лицами, входящими въ составъ избирателей сего разряда, а по участкамъ разверстку числа избираемыхъ гласныхъ производить по числу избирателей въ каждомъ. Такое предположеніе не отвѣчало требованіямъ справедливости. Распредѣленіе числа подлежащихъ избранію гласныхъ, какъ между двумя разрядами, такъ и среди втораго изъ нихъ, должно слѣдовать одному и тому же началу, причемъ наиболѣе правильнымъ признано принятое для перваго разряда. Соотвѣтственно сему, на каждый участокъ должно назначаться число гласныхъ по соотвѣтствію съ количествомъ вносимыхъ входящими въ составъ его лицами платежей, безразлично, составляютъ ли эти платежи сборъ съ недвижимости, взносъ въ городскую кассу за право содержанія промышленнаго заведенія, или квартирный налогъ. При такой постановкѣ вопроса, разверстка числа гласныхъ по участкамъ будетъ происходить механически, путемъ подсчета размѣра упомянутыхъ сборовъ въ каждомъ участкѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ эту обязанность удобнѣе всего возложить не на думу, а на городскую управу. При этомъ найдено было, что утвержденіе такого рода постановленій властью Министра Внутреннихъ Дѣлъ совершенно излишне *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 49—59).*

28. Чрезъ каждые три года производятся выборы половины гласныхъ. Выборы по первому разряду производятся въ первый присутственный день Ноября мѣсяца, а по второму вслѣдъ за симъ—въ день, заблаговременно опредѣляемый думою, о чемъ объявляется во всеобщее свѣдѣніе чрезъ публикацію въ вѣдомостяхъ градоначальства и другими находящимися въ распоряженіи общественнаго управленія способами.

— Согласно городовому положенію 1892 г., городскія избирательныя собранія созываются въ сроки, назначаемые городскою управою, съ утвержденія градоначальника; такимъ образомъ опредѣленнаго, заранѣе точно установленнаго дня для выборовъ не существовало, а потому становилось возможнымъ запаздываніе выборовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ возникала неравномѣрность срока полномочій состава городской думы. Въ устраненіе сего предполагалось пріурочить производство городскихъ выборовъ къ точно опредѣленному дню, дабы каждый избиратель могъ знать и быть вполнѣ увѣренъ, что выборы произойдутъ именно въ такой то день, и сообразно сему могъ располагать своимъ временемъ для принятія участія въ выборахъ. Такимъ днемъ предполагалось избрать первый присутственный день Ноября, такъ какъ въ началѣ этого

мѣсяца всѣ обыватели, болѣе или менѣе связанные со столицей, уже находятся въ городѣ, и столичная жизнь вступаетъ въ свой наиболѣе оживленный періодъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ отъ начала Ноября до 1-го Января, когда будетъ происходить обновленіе состава гласныхъ, остается достаточно времени какъ для производства выборовъ, такъ и для провѣрки ихъ правильности и разсмотрѣнія жалобъ на выборы, а въ случаѣ надобности и для производства вторичныхъ выборовъ, если первоначальные будутъ признаны неправильными *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 99—100).*

— Всѣ выборы по обоимъ разрядамъ предполагалось производить въ первый присутственный день Ноября мѣсяца. Такъ какъ избиратели перваго разряда допускаются къ баллотировкѣ во второмъ, то эти выборы отдѣлены, съ тѣмъ, чтобы выборы по первому разряду предшествовали участковымъ. Иначе избиратели выборныхъ участковъ, не зная, кто по первому разряду уже облеченъ полномочіями гласнаго, могутъ вторично избрать тѣхъ же лицъ. Въ виду сего постановлено, что выборы производятся въ теченіе Ноября мѣсяца въ срокъ, опредѣляемый городскою думою, причемъ симъ постановленіямъ должна быть придаваема самая широкая гласность. При этомъ выборы по второму разряду должны слѣдовать чрезъ нѣсколько дней послѣ выборовъ по первому разряду, съ тѣмъ, чтобы въ этотъ промежутокъ времени городская управа оповѣстила избирателей о результатахъ выборовъ по первому разряду *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 63).*

29. Городская управа ведетъ слѣдующіе списки избирателямъ: 1) общіе всѣмъ лицамъ, имѣющимъ право участія въ выборахъ, и 2) по разрядамъ избирателей. Списки эти должны быть содержимы городскою управою въ постоянной исправности, съ своевременными отмѣтками о происходящихъ въ составѣ избирателей перемѣнахъ. Списки избирателей публикуются городскимъ головою за три мѣсяца до выборовъ, и, кромѣ того, объявляются во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ списковъ.

— При новыхъ условіяхъ выборнаго производства есть основаніе разсчитывать на большую сознательность въ выборахъ и возможно ожидать отъ нихъ несравненно лучшихъ результатовъ. Нельзя, однако, не замѣтить, что число избирателей въ каждомъ участкѣ, достигая въ среднемъ до 1.000 человѣкъ, будетъ все же весьма многочисленнымъ. Поэтому желательно принять какія либо мѣры для обезпеченія избирателямъ возможности ознакомленія ихъ между собою. Этого можно было бы достигнуть увеличеніемъ числа участковъ, но такая мѣра сопряжена съ своими неудобствами, такъ какъ ею создалась бы чрезвычайная дробность въ городскомъ представительствѣ. При разсмотрѣніи иныхъ способовъ для достиженія той же цѣли, было замѣчено, что одинъ

изъ не установленныхъ закономъ, но практиковавшихся по частному почину при выборахъ пріемовъ, составленіе списковъ, намѣчаемыхъ къ избранію лицъ, и разсылка такихъ списковъ избирателямъ можетъ, при иной постановкѣ этой мѣры, дать весьма полезные результаты. Условія столичной жизни таковы, что жители не только одного участка, но и жильцы одного дома не знаютъ одинъ другаго. Понятно, что если ихъ оставить въ такомъ невѣдѣніи, то имъ будетъ чрезвычайно затруднительно намѣтить достойныхъ кандидатовъ въ гласные. Желая использовать принадлежащія имъ избирательныя права, многіе изъ выборщиковъ укажутъ совершенно случайно кандидатовъ изъ тѣснаго круга знакомыхъ имъ лицъ, можетъ быть не имѣющихъ никакого призванія къ общественному служенію. Даже одушевляемые наилучшими побужденіями избиратели практически будутъ поставлены въ невозможность дѣйствительно исполнить налагаемый на нихъ избирательнымъ правомъ общественный долгъ. Совсѣмъ иначе будетъ обстоять это дѣло, если каждый избиратель будетъ поставленъ въ извѣстность о всѣхъ тѣхъ лицахъ, на коихъ можетъ пасть его выборъ. Невозможность сознательныхъ выборовъ этимъ устранится, и тогда уже отъ большей или меньшей добросовѣстности каждаго избирателя будетъ зависѣть указать изъ числа лицъ, означенныхъ въ спискѣ, наиболѣе подходящихъ кандидатовъ.

Такую мѣру признано полезнымъ установить закономъ. При этомъ возникли вопросы о томъ, какъ должны быть составлены такіе списки, кто подлежитъ включенію въ оные, какому учрежденію должно быть поручено ихъ составленіе и какимъ порядкомъ они должны быть оглашаемы. Эти списки должны касаться: 1) вообще всѣхъ избирателей и 2) распредѣленія ихъ по разрядамъ. Относительно подлежащихъ включенію въ участковые списки лицъ было высказано мнѣніе о желательности включить въ эти списки наличный, ко времени изданія ихъ, составъ гласныхъ и затѣмъ всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя заявятъ желаніе быть гласными и кандидатура коихъ будетъ поддержана опредѣленнымъ числомъ избирателей. Такой порядокъ составленія списковъ повелъ бы къ большему сосредоточенію выборовъ. Относительно лицъ, уже состоящихъ гласными, каждому избирателю легче уяснить себѣ, насколько они къ этому дѣлу проявили способность и интересъ. Съ другой стороны, избраніе лицъ, заранѣе изъявившихъ желаніе быть гласными, отстранило бы возможность послѣдующихъ отказовъ и повело бы тѣмъ самымъ къ большей производительности голосованія. Однако, остановиться на рѣшеніи о подобномъ порядкѣ составленія списковъ признано невозможнымъ. Включеніе въ нихъ не всѣхъ лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ гласные, а лишь нѣкоторыхъ изъ нихъ имѣло бы характеръ рекомендаціи именно этихъ лицъ и могло бы быть истолковано въ смыслѣ воздѣйствія на избирателей со стороны общественныхъ учрежденій или органовъ административной власти, а иногда, и въ дѣйствительности, повело бы къ такому воздѣйствію. При этомъ такъ какъ списки будутъ составляться общественнымъ управленіемъ, которому естест-

веннѣе всего поручить это дѣло, то въ случаѣ неудовлетворительнаго личнаго состава думы этому составу облегчается возможность вновь получить званіе гласнаго, чрезъ что затруднится обновленіе думы, даже тогда, когда того будутъ требовать настоятельные интересы общественнаго управленія. Съ другой стороны, наиболѣе достойныя быть гласными лица наврядъ ли станутъ сами выдвигать свою кандидатуру и заручаться рекомендаціей другихъ избирателей для занесенія ихъ въ кандидатскій списокъ. Собственное достоинство и самолюбіе послужатъ для нихъ преградой къ подобнымъ искательствамъ, свойственнымъ скорѣе людямъ, преслѣдующимъ личные интересы и вслѣдствіе сего значительно менѣе полезнымъ въ общественномъ дѣлѣ. Вообще указанные списки не должны имѣть характера кандидатскихъ, а начало рекомендаціи кого либо въ гласные должно быть при составленіи ихъ совершенно устранено. Выборы должны выражать дѣйствительную непринужденную волю избирателей. Назначеніе сихъ списковъ заключается въ томъ, чтобы освѣтить предстоящіе выборы, уяснить каждому участнику ихъ пространство его правъ и дать ему возможность разумно воспользоваться ими съ сознаніемъ исполненнаго долга. Согласно съ этою точкою зрѣнія, было рѣшено, что избиратели должны быть освѣдомляемы о всѣхъ тѣхъ лицахъ, на которыхъ можетъ пасть ихъ выборъ. Главное назначеніе списковъ заключается въ томъ, чтобы о каждомъ изъ сихъ лицъ доставить свѣдѣнія, обусловливающія большую или меньшую пригодность ихъ къ общественному служенію. Поэтому списки должны содержать въ себѣ относительно включаемыхъ въ нихъ лицъ возможно полныя указанія на образовательный цензъ, званіе, служебное и имущественное положеніе ихъ, внѣслужебныя занятія и профессіи, а равнымъ образомъ свѣдѣнія о предшествовавшей дѣятельности или настоящемъ участіи ихъ въ общественныхъ дѣлахъ города въ качествѣ гласнаго или въ какомъ либо иномъ видѣ (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 59—62*).

30. Въ теченіе двухъ недѣль со дня публикаціи избирательныхъ списковъ, городскіе обыватели могутъ представлять въ управу свои возраженія противъ неправильности и неполноты списковъ. По истеченіи сего срока управа исправляетъ списки соотвѣтственно возраженіямъ, признаннымъ ею основательными, и представляетъ оные чрезъ градоначальника особому по дѣламъ города С.-Петербурга присутствію, съ заключеніемъ своимъ по тѣмъ возраженіямъ, которыя оставлены ею безъ уваженія. Одновременно съ тѣмъ управа объявляетъ о своемъ заключеніи лицамъ, коими были сдѣланы возраженія.

— Городовое положеніе 1870 г. разрѣшало представлять возраженія противъ неправильностей или неполноты избирательныхъ списковъ однимъ только городскимъ обывателямъ. Постановленіе это, устраняю-

щее вмѣшательство въ городскіе выборы лицъ, прямо не заинтересованныхъ въ правильности ихъ производства, полезно удержать въ силѣ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 21)*.

— Предположенія проекта объ устраненіи градоначальника отъ лежащихъ на немъ по городовому положенію 1892 г. обязанностей, относительно просмотра избирательныхъ списковъ, принятія по сему предмету жалобъ для законнаго ихъ направленія и публикаціи сихъ списковъ, а равно принятія заявленій и жалобъ частныхъ лицъ, обществъ и установленій на постановленія думы не были приняты. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ градоначальникъ является главнымъ образомъ передаточною инстанціею. Этотъ порядокъ цѣлесообразенъ потому, что онъ содѣйствуетъ всесторонней освѣдомленности градоначальника въ дѣлахъ общественнаго управленія. Поэтому признано было предпочтительнымъ сохранить въ силѣ дѣйствующія по сему предмету правила. *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 90 и 91)*.

31. Недовольные распоряженіемъ управы могутъ, въ семидневный со дня полученія объявленія (ст. 30), срокъ, приносить жалобы градоначальнику, который передаетъ оныя на разсмотрѣніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія. На обсужденіе присутствія градоначальникомъ передаются также и сдѣланныя имъ самимъ на списки замѣчанія. Рѣшеніе присутствія по дѣламъ сего рода, а равно внесенныя симъ присутствіемъ исправленія замѣченныхъ имъ въ спискахъ ошибокъ считаются окончательными.

См. объясненія къ статьямъ 29 и 30.

32. Избирательные списки, по исправленіи ихъ порядкомъ, указаннымъ въ ст.ст. 30 и 31, публикуются городскимъ головою въ вѣдомостяхъ С.-Петербургскаго градоначальства и оглашаются иными, по усмотрѣнію градоначальника, способами не позднѣе какъ за мѣсяцъ до наступленія выборовъ. Послѣ опубликованія исправленныхъ списковъ, никакія дополненія и измѣненія въ нихъ не допускаются. Лица, не внесенныя въ списки или утратившія избирательныя права до начала выборовъ, въ выборахъ сихъ не участвуютъ.

См. объясненія къ статьямъ 29 и 30.

33. Изъ общаго избирательнаго списка составляются управою, подъ наблюденіемъ городскаго головы, частные списки по каждому участку, въ которые включаются принадлежащія къ участку лица, уплачивающія сборы, дающіе право участія въ выборахъ, безъ различія разряда избирателей, къ которому они по размѣрамъ причитающихся съ нихъ

сборовъ подлежатъ причисленію. Избиратели, уплачивающіе сборы, дающіе право участія въ выборахъ въ нѣсколькихъ избирательныхъ участкахъ, включаются въ избирательный списокъ одного изъ этихъ участковъ, который они сами укажутъ, а если такого заявленія не послѣдуетъ, то они включаются въ тотъ участокъ, по которому уплачиваютъ больше всего сборовъ. Въ участковыхъ спискахъ помѣщаются о каждомъ избирателѣ свѣдѣнія о полученномъ имъ образованіи, званіи его, служебномъ и имущественномъ положеніи, внѣслужебныхъ занятіяхъ и профессіяхъ и предшествующей выборамъ дѣятельности по городскому общественному управленію.

— Участковые списки избирателей при тѣхъ опредѣленныхъ указаніяхъ, которыя преподаются въ законѣ относительно подлежащихъ включенію въ каждый изъ нихъ лицъ, составятъ, собственно говоря, выдержки по участкамъ изъ общихъ избирательныхъ списковъ, порядокъ составленія и обжалованія коихъ опредѣляется статьями 29—32 положенія. Поэтому составленіе ихъ, относясь къ исполнительнымъ дѣйствіямъ, должно быть поручено городской управѣ подъ наблюденіемъ городскаго головы *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 63)*.

См. также объясненія къ статьямъ 29 и 41.

34. Форма общихъ и участковыхъ списковъ и подробныя указанія относительно подлежащихъ включенію въ нихъ свѣдѣній преподаются городскою думою. По составленіи городскою управою списковъ и, по отпечатаніи ихъ, участковый списокъ, заблаговременно до выборовъ, доставляется каждому избирателю участка по мѣсту жительства его, а избирателямъ перваго разряда доставляются всѣ участковые списки. Независимо отъ сего, избиратели втораго разряда передъ началомъ выборовъ по участкамъ поставляются въ извѣстность объ избранныхъ по первому разряду въ гласные лицахъ.

— Отъ городской думы должно зависѣть преподаніе указаній относительно формы списковъ избирателей и всѣхъ подлежащихъ включенію въ оные свѣдѣній о каждомъ лицѣ. Общественное управленіе должно озаботиться изысканіемъ наиболѣе практичныхъ въ семъ отношеніи пріемовъ. Весьма удобна примѣняемая въ нѣкоторыхъ частныхъ союзахъ при производствѣ выборовъ система отрывныхъ листовъ съ обозначеніемъ на каждомъ изъ нихъ одного лишь лица. Но высказаться, примѣнимъ ли этотъ способъ составленія списковъ при многолюдствѣ городскихъ избирателей, было признано затруднительнымъ, такъ какъ это вопросъ подробностей и разрѣшеніе его слѣдуетъ предоставить городской думѣ. Въ виду сего найдено нужнымъ ограничиться

постановленіемъ о томъ, что означенные списки возможно заблаговременно издаются и доставляются всѣмъ избирателямъ по мѣсту жительства ихъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 63—64)*.

35. Для производства выборовъ по второму разряду городская управа подготовляетъ, въ предѣлахъ каждаго участка, подходящія помѣщенія, внѣ занятыхъ административно-полицейскими учрежденіями. О своихъ по сему предмету распоряженіяхъ управа сообщаетъ градоначальнику и своевременно объявляетъ во всеобщее свѣдѣніе.

— Признано необходимымъ дать въ законѣ указанія относительно того, въ какомъ мѣстѣ будутъ происходить выборы. По первому разряду они будутъ, очевидно, имѣть мѣсто въ помѣщеніи думы. Что же касается участковыхъ выборовъ по второму разряду, то для нихъ нужно будетъ подыскать особыя помѣщенія, ибо сіи выборы понятно не могутъ производиться при полицейскихъ частяхъ. Всякая связь, хотя бы и наружная, выборнаго производства съ административно-полицейскими учрежденіями не должна быть допускаема, ибо можетъ повести только къ нежелательнымъ сомнѣніямъ относительно самостоятельности выборовъ. Пріисканіе подходящихъ для сихъ выборовъ помѣщеній слѣдуетъ возложить на городскую управу, обязавъ ее вмѣстѣ съ тѣмъ заблаговременно оповѣстить о своихъ по сему предмету распоряженіяхъ какъ городское населеніе, такъ и администрацію, въ лицѣ градоначальника *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 65—66)*.

36. Для производства выборовъ какъ по первому разряду, такъ и по участкамъ образуются (ст. 27) избирательныя коммисіи. Коммисіи образуются въ составѣ предсѣдателя и не менѣе двухъ членовъ, приглашаемыхъ городскимъ головою изъ числа гласныхъ думы или вообще лицъ, имѣющихъ право участія въ городскихъ выборахъ. При производствѣ выборовъ по первому разряду предсѣдательствуетъ городской голова.

— Сообразно дѣленію избирателей втораго разряда по участкамъ, избирательныя учрежденія должны быть отдѣльныя для каждаго участка. Для обезпеченія большаго довѣрія къ этимъ учрежденіямъ они образованы по типу учрежденій коллегіальныхъ въ составѣ предсѣдателя и не менѣе двухъ членовъ, приглашаемыхъ городскимъ головою изъ гласныхъ думы или вообще изъ лицъ, имѣющихъ право участія въ городскихъ выборахъ, причемъ постановлено, что въ первомъ избирательномъ собраніи предсѣдательствуетъ городской голова *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 59 и журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 113)*.

37. Выборы производятся записками, лично вручаемыми избирателями предсѣдателямъ избирательныхъ коммисій въ публичномъ засѣда-

ніи. Записки составляются избирателями либо въ присутствіи коммисіи, либо заранѣе и подаются закрытыми; въ нихъ должны быть указаны лица, за которыхъ избиратель подаетъ голосъ, въ числѣ, не превышающемъ общаго числа подлежащихъ избранію по первому разряду или причитающагося на долю каждаго участка гласныхъ по второму разряду.

— Установленный городовымъ положеніемъ 1892 г. способъ баллотированія шарами нельзя вообще назвать совершеннымъ, ибо онъ стѣсняетъ избирателей относительно возможности указанія въ качествѣ кандидатовъ въ гласные лицъ по своему усмотрѣнію, предоставляя лишь выражать одобреніе или отрицаніе баллотирующагося лица. Въ примѣненіи къ столицѣ этотъ способъ избранія представлялъ еще ту невыгодную сторону, что онъ вызывалъ необходимость собирать всѣхъ избирателей на все время производства выборовъ, а соотвѣтственно сему при большой численности какъ избирателей, такъ и желающихъ подвергнуться баллотировкѣ лицъ, былъ сопряженъ съ значительной затратою времени и съ другими сопутствующими многолюдному собранію неудобствами. Баллотировка шарами не можетъ быть признана способомъ производства выборовъ столь же правильнымъ, какъ избраніе записками, въ которыхъ прямо указываются избирателями избираемыя ими лица. Это предположеніе не восходило въ то время на законодательное разрѣшеніе, потому что при дальнѣйшей разработкѣ вопроса признано было необходимымъ отказаться отъ него. Но единственнымъ побудительнымъ къ тому поводомъ послужило соображеніе о возможности возникновенія на практикѣ злоупотребленій вслѣдствіе неграмотности большинства избирателей (жур. ком. стр. 45—46). Этотъ доводъ не имѣетъ теперь того значенія, какъ въ 1870 году, ибо грамотность въ городскомъ населеніи сдѣлала съ тѣхъ поръ выдающіеся успѣхи. Въ средѣ столичныхъ избирателей число неграмотныхъ между избирателями настолько ничтожно, что это не можетъ послужить препятствіемъ къ установленію системы выборовъ болѣе совершенной, примѣняемой съ успѣхомъ во всѣхъ культурныхъ странахъ. Нельзя не имѣть въ виду также и того, что избраніе гласныхъ для малограмотныхъ чрезвычайно облегчится благодаря спискамъ, которые будутъ имъ доставлены и которыми они могутъ воспользоваться для отмѣтокъ объ избираемыхъ ими лицахъ. Въ виду сего предположеніе о производствѣ выборовъ посредствомъ записокъ признано заслуживающимъ одобренія. При этомъ не было сочтено возможнымъ устанавливать весь порядокъ выборовъ инструкціею, издаваемою особымъ по дѣламъ г. С.-Петербурга присутствіемъ съ утвержденія Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Инструкція можетъ быть издаваема только въ развитіе постановленій закона, а проектъ не содержалъ въ себѣ правилъ по сему предмету. Пробѣлъ этотъ былъ восполненъ, причемъ найдено необходимымъ ввести постановленія относительно опредѣленія и оглашенія времени назначенія выборовъ и мѣста, гдѣ они будутъ происходить. Независимо отъ сего, указано, что записки могутъ составляться избирателями заблаговременно на дому и что онѣ подаются закрытыми въ публичномъ засѣданіи. Кромѣ того, удержаны въ

силѣ правила, содержащіяся въ статьяхъ 40 и 41 городоваго положенія 1892 г., коими опредѣляется способъ удостовѣренія личности избирателей, правильности предъявленныхъ ими довѣренностей и порядокъ устраненія отъ выборовъ лицъ, не имѣющихъ права участвовать въ оныхъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 64—66)*.

38. Способъ удостовѣренія въ личности избирателей предоставляется усмотрѣнію предсѣдателя избирательной коммисіи. Имѣющіе право участія въ выборахъ по уполномочію другихъ лицъ и учрежденій или въ качествѣ законныхъ ихъ представителей обязаны представлять предсѣдателю: повѣренные—установленныя довѣренности, опекуны и попечители—указы объ утвержденіи ихъ въ сихъ званіяхъ, представители церквей, духовныхъ установленій, а также благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ заведеній, сословныхъ и общественныхъ союзовъ и учрежденій правительственныхъ—распоряженія командировавшихъ ихъ начальствъ и управленій, а представители торгово-промышленныхъ товариществъ, обществъ и компаній—удостовѣренія правленій оныхъ.

См. объясненія къ статьѣ 17.

39. Предсѣдатель избирательной коммисіи обязанъ устранять отъ выборовъ тѣхъ лицъ, которыя, по имѣющимся у него свѣдѣніямъ, не имѣютъ права участвовать въ оныхъ. До начатія выборовъ прочитываются статьи 17 и 26 сего положенія, съ объясненіемъ избирателямъ, что незаконно принявшіе участіе въ выборахъ подвергаются наказаніямъ, опредѣленнымъ въ статьѣ 1434 уложенія о наказаніяхъ.

— Несоблюденіе правила о томъ, что лица, не внесенныя въ избирательные списки или утратившія права до начала выборовъ, не участвуютъ въ оныхъ, влечетъ за собою, сверхъ признанія выборовъ недѣйствительными, согласно статьямъ 1434 и 1434[1] уложенія о наказаніяхъ, отвѣтственность какъ предсѣдателя избирательнаго собранія, такъ и самихъ лицъ, неправильно участвовавшихъ въ выборахъ.

Столь серьезныя послѣдствія упомянутыхъ нарушеній выборнаго порядка побудили озаботиться принятіемъ мѣръ, могущихъ предупредить самое ихъ возникновеніе. Въ этихъ видахъ признано нелишнимъ оговорить, что предсѣдатель городскаго избирательнаго собранія прочитываетъ, до начатія выборовъ, постановленія закона объ условіяхъ участія въ оныхъ и устраняетъ отъ выборовъ тѣхъ избирателей, которые завѣдомо для него не имѣютъ права на нихъ участвовать *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 58, стр. 21 и 22)*.

40. Подробный, въ развитіе содержащихся въ семъ положеніи правилъ, порядокъ производства выборовъ опредѣляется инструкціею, составляемою городскою думою и утверждаемою Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по разсмотрѣніи ея особымъ по дѣламъ города С.-Петер-

бурга присутствіемъ. Правила о порядкѣ выборнаго производства, по отпечатаніи ихъ, доставляются избирателямъ одновременно съ участковыми списками (ст. 34).

— Подробности выборнаго производства постановлено опредѣлять инструкціею. Относительно составленія ея было замѣчено, что дума по самому роду своей дѣятельности ближе всего стоитъ къ выборамъ и хорошо освѣдомлена о практической постановкѣ ихъ. Поэтому признано полезнымъ возложить составленіе означенной инструкціи именно на думу, постановивъ вмѣстѣ съ тѣмъ, что инструкція представляется чрезъ особое присутствіе на утвержденіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Само собою разумѣется, что всѣ правила, опредѣляющія порядокъ осуществленія избирателями своихъ правъ, должны быть имъ заранѣе хорошо извѣстны. Одно оглашеніе относящихся до сего предмета инструкцій въ вѣдомостяхъ градоначальства или другихъ повседневныхъ изданіяхъ не можетъ дать достаточныхъ въ семъ отношеніи гарантій. Неизмѣримо лучше этотъ результатъ будетъ достигаться, если всѣ упомянутыя правила будутъ доставляться каждому избирателю. Въ виду сего признано нужнымъ возложить на управу обязанность доставлять избирателямъ вмѣстѣ съ участковыми списками оттискъ правилъ о порядкѣ выборнаго производства. Что же касается указанныхъ списковъ, то избирателямъ втораго разряда долженъ быть доставляемъ списокъ только того участка, въ который они зачислены, а избирателей перваго разряда, имѣющихъ право выбора гласныхъ изъ числа всѣхъ городскихъ избирателей, надлежитъ снабжать всѣми участковыми списками. Выполненіе этого обязательства, обусловливаясь пользами дѣла, не будетъ отяготительно для общественнаго управленія (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 66*).

41. Гласные могутъ быть избираемы только изъ лицъ, имѣющихъ право голоса на выборахъ. Изъ числа ихъ могутъ быть гласными только лица, окончившія курсъ въ учебномъ заведеніи не ниже городскаго училища по положенію 31 Мая 1872 года или равнаго ему заведенія или же выдержавшія соотвѣтственно сему курсу испытаніе. При выборахъ по участкамъ могутъ быть избираемы въ гласные только лица, имѣющія право участія въ выборахъ въ томъ именно участкѣ, гдѣ выборы производятся, а изъ избирателей перваго разряда тѣ, которые, по участковымъ спискамъ (ст. 33), къ этому участку причислены.

— Независимо привлеченія къ выборамъ новыхъ разрядовъ обывателей и измѣненія порядка производства выборовъ, преслѣдуемая этими мѣрами цѣль улучшенія состава гласныхъ можетъ быть достигнута, съ другой стороны, и установленіемъ повышенныхъ нѣсколько требованій для лицъ, избираемыхъ въ гласные. Городовое положеніе 1892 г. не обусловливаетъ избранія въ гласные какимъ либо образовательнымъ цензомъ, открывая возможность быть гласными лицамъ малограмотнымъ

и даже вовсе неграмотнымъ. Сохраненіе этого порядка съ переустройствомъ городскаго общественнаго управленія С.-Петербурга было признано не соотвѣтствующимъ поставленной цѣли. Для обезпеченія лучшаго состава думы надлежало посему обусловить право избранія въ гласные извѣстнымъ образовательнымъ цензомъ. Починъ въ дѣлѣ обязательнаго требованія извѣстнаго образованія отъ лицъ, служащихъ по выборамъ, уже сдѣланъ нашимъ законодательствомъ: согласно Высочайше утвержденному 8 Іюня 1898 года положенію о государственномъ промысловомъ налогѣ, члены изъ плательщиковъ сего налога въ присутствіяхъ по оному и торговые депутаты могутъ быть избираемы лишь изъ числа грамотныхъ мѣстныхъ жителей (ст. 24 и 39). Если подобное требованіе предъявлено къ лицамъ, на обязанности которыхъ лежитъ блюсти интересы одного только разряда городскаго населенія, и притомъ лишь интересы довольно ограниченные, то тѣмъ болѣе оно должно быть предъявляемо къ лицамъ, призываемымъ заботиться о пользахъ и нуждахъ всей столицы, для правильнаго пониманія и уясненія которыхъ нужно болѣе или менѣе значительное умственное развитіе. Простой грамотностью въ этомъ случаѣ нельзя, конечно, удовлетвориться, такъ какъ одно умѣніе читать и писать не даетъ еще увѣренности въ томъ, что лицо дѣйствительно обладаетъ достаточнымъ развитіемъ для правильнаго пониманія общественныхъ интересовъ. Но, съ другой стороны, установленіе для гласныхъ слишкомъ высокаго образовательнаго ценза—въ видѣ окончанія высшаго или средняго учебнаго заведенія—повлекло бы за собою нежелательное, быть можетъ, сокращеніе круга лицъ, которыя благодаря своему житейскому опыту съ пользой для дѣла могли бы занять мѣсто въ городской думѣ. Наиболѣе соотвѣтственнымъ признано избрать среднюю мѣру, а именно установить, что лицо, желающее быть избраннымъ въ гласные, должно имѣть аттестатъ объ окончаніи курса въ учебномъ заведеніи не ниже городскаго училища по положенію 1872 года или равнаго ему учебнаго заведенія, или же выдержать соотвѣтственное сему курсу испытаніе. Такой образовательный цензъ болѣе или менѣе обезпечитъ увѣренность, что располагающій имъ гласный имѣетъ возможность сознательно относиться къ тѣмъ многочисленнымъ и разнообразнымъ дѣламъ по городскому хозяйству, съ которыми ему придется знакомиться. Вмѣстѣ съ тѣмъ цензъ этотъ не можетъ и устранить отъ избранія въ гласные полезные для городскаго дѣла разряды лицъ, напримѣръ, лицъ, получившихъ домашнее образованіе или коммерческое или иное образованіе за границей, такъ какъ лица эти для полученія льготъ по отбыванію воинской повинности держать обыкновенно соотвѣтствующій экзаменъ *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 60—61).*

— Предположенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, ограничивавшія кругъ подлежащихъ избранію въ участкѣ лицъ принадлежащими къ сему участку, были найдены цѣлесообразными и подлежащими утвержденію. Составъ избирателей каждаго участка

будетъ достаточно обширенъ для того, чтобы не представилось затрудненія выдвинуть изъ него тѣхъ 8 или 10 гласныхъ, которые по разверсткѣ причтутся на каждую выборную единицу. Разбрасываніе выборовъ каждаго участка за предѣлы его и распространеніе ихъ на весь городъ подорвали бы пользу, ожидаемую отъ новаго порядка выборовъ. Голоса избирателей могли бы сосредоточиться вокругъ немногихъ общеизвѣстныхъ лицъ, которыя оказались бы избранными во всѣхъ участкахъ въ ущербъ полнотѣ результатовъ выборовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ создалась бы почва для выборныхъ интригъ, ибо лица, не увѣренныя въ сочувствіи своихъ участковыхъ избирателей, домогались бы различными способами избранія въ другихъ частяхъ города, внося осложненія въ выборное производство. Но при этомъ не усмотрѣно надобности закрывать избирателямъ втораго разряда возможности останавливать свой выборъ на лицахъ, хотя и входящихъ по мѣсту жительства своего или владѣнію имуществомъ въ составъ того же участка, но перечисленныхъ по размѣру причитающихся съ нихъ сборовъ въ первый разрядъ избирателей. Первому разряду, составленному изъ жителей всѣхъ частей города, нѣкоторыя изъ сихъ лицъ могутъ быть мало извѣстны и единственно потому не они будутъ выбраны въ гласные. Вслѣдствіе этого едва ли правильно лишать избирателей участка права направить свои полномочія именно къ этимъ лицамъ въ томъ случаѣ, если они считаютъ ихъ наилучшими представителями своихъ интересовъ. Эту возможность должно открыть, но исходя изъ высказанныхъ уже соображеній, къ числу могущихъ быть выбранными въ участкѣ, а слѣдовательно заносимыхъ въ участковый списокъ, лицъ, надлежитъ отнести изъ перваго разряда только тѣхъ, которыя подлежали бы, при иномъ размѣрѣ ихъ имущества, включенію именно въ данный выборный участокъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 62 и 63).*

См. объясненія къ статьѣ 29.

42. Избранными въ гласные считаются лица, получившія наибольшее въ подлежащемъ разрядѣ или участкѣ (ст. 27) число голосовъ, хотя бы оно и не достигло половины участвовавшихъ въ выборѣ, и не заявившія, по извѣщеніи ихъ о томъ, отказа отъ принятія званія гласнаго; при равенствѣ голосовъ избраніе опредѣляется по жребію. Слѣдующія за избранными въ гласные лица зачисляются, по старшинству числа полученныхъ голосовъ, кандидатами въ количествѣ не свыше половины гласныхъ подлежащаго разряда или участка.

— Признаніе для выборовъ въ гласные достаточнымъ полученія не абсолютнаго, а только относительнаго большинства голосовъ составляетъ отступленіе отъ установленныхъ раньше отечественнымъ законодательствомъ относительно выборовъ правилъ. Во всѣхъ частяхъ управленія, предоставленнаго выборнымъ лицамъ, какъ то: сословномъ, земскомъ и городскомъ, требуется, чтобы общественное довѣріе къ избираемымъ было выражено числомъ голосовъ, превышающимъ по

меньшей мѣрѣ половину участвовавшихъ въ избраніи. Отъ этого требованія по отношенію къ столичному общественному управленію признано возможнымъ отказаться въ виду того, что при производствѣ выборовъ по запискамъ избиратели приглашаются не къ одобренію или неодобренію предъявленной имъ кандидатуры въ гласные, какъ это имѣетъ мѣсто при баллотировкѣ шарами, а къ самостоятельному предложенію каждымъ изъ нихъ своихъ собственныхъ кандидатовъ. При многочисленности же и разнообразіи выставленныхъ такимъ путемъ кандидатуръ трудно, даже почти невозможно, разсчитывать на полученіе абсолютнаго большинства избирательныхъ голосовъ. Посему для избранія въ гласные найдено достаточнымъ полученіе относительнаго большинства голосовъ, съ тѣмъ, чтобы при равенствѣ послѣднихъ избраніе опредѣлялось по жребію. Послѣдующія за избранными въ гласные лица должны зачисляться затѣмъ по старшинству полученныхъ голосовъ кандидатами въ гласные. Правда, при новомъ порядкѣ выборовъ записками сосредоточеніе на одномъ лицѣ большей половины всѣхъ поданныхъ голосовъ будетъ не общимъ правиломъ, а случаемъ исключительнымъ. Такимъ образомъ, если бы сохранить въ силѣ правило городоваго положенія 1892 г. относительно условій признанія выбора состоявшимся, то на успѣшные результаты выборовъ было бы еще менѣе основаній разсчитывать, чѣмъ въ настоящее время. Поэтому совершенно правильна мысль о необходимости измѣнить существующій порядокъ, въ видахъ согласованія его съ остальными постановленіями новаго закона. Соотвѣтственно сему, признано необходимымъ отказаться отъ требованія полученія для избранія въ гласные абсолютнаго большинства голосовъ. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, было замѣчено, что предположенія проекта въ этомъ отношеніи идутъ, повидимому, слишкомъ далеко. Ходатайствуя объ отмѣнѣ существующаго стѣснительнаго правила, Статсъ-Секретарь Плеве не ограничивалъ избраніе въ гласные С.-Петербургской думы какимъ либо количествомъ голосовъ. Правда, при этомъ условіи устранились бы всякія затрудненія для пополненія состава думы, но нельзя не опасаться другой крайности, заключающейся въ томъ, что въ число гласныхъ случайно проникнутъ лица, вовсе не подходящія къ дѣлу городскаго хозяйства, а между тѣмъ эти лица станутъ представителями городскихъ избирателей и будутъ дѣйствовать по ихъ уполномочію. Для устраненія этого опасенія казалось бы необходимымъ установить требованіе полученія для признанія лица, избраннымъ въ гласные, если не большинства голосовъ, то хотя какой либо минимальной части ихъ, напримѣръ, $^1/_3$ или даже $^1/_5$. Засимъ, если бы при первой баллотировкѣ не оказалось достаточнаго числа лицъ, получившихъ такое количество голосовъ, то слѣдовало бы подвергать остальныхъ указанныхъ въ запискахъ лицъ новой баллотировкѣ по старшинству полученнаго ими числа голосовъ. При дальнѣйшемъ обсужденіи этого предположенія найдено было однако, что при всей желательности такой поправки введеніе ея въ новое положеніе было бы затруднительнымъ, причемъ замѣчено, что возникавшія сомнѣнія основаны на теоретическихъ соображеніяхъ, которыя на практикѣ быть можетъ и не оправдаются. Въ такомъ

случаѣ дополненіе указаннаго правила оказалось бы излишнимъ и безъ надобности усложнило бы производство выборовъ. Если же предусматриваемыя неудобства возникли бы въ дѣйствительности, то Министръ Внутреннихъ Дѣлъ не преминетъ озаботиться устраненіемъ ихъ и войдетъ по этому предмету съ особымъ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ. Въ свою очередь, законодательной власти несравненно легче будетъ высказаться относительно способа разрѣшенія этого вопроса, опираясь на опытъ, ибо безъ него всякое постановленіе относительно указаннаго минимальнаго числа голосовъ основывалось бы не на положительныхъ данныхъ, а на болѣе или менѣе гадательныхъ соображеніяхъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 67—68).*

43. По окончаніи выборовъ, начиная со слѣдующаго за ними дня, коммисіею производится въ публичномъ засѣданіи подсчетъ поданныхъ на выборахъ голосовъ. О числѣ голосовъ, полученномъ каждымъ изъ предложенныхъ въ гласные лицъ, отмѣчается въ особомъ выборномъ листѣ, который, по окончаніи выборовъ, объявляется публично и подписывается предсѣдателемъ и членами избирательной коммисіи. Послѣ сего избирательныя коммисіи закрываются, и все выборное производство, съ относящимися до него документами и избирательными записками, представляется чрезъ управу, не позднѣе трехъ дней, особому по дѣламъ города С.-Петербурга присутствію.

44. Жалобы на неправильности, допущенныя при выборахъ, могутъ быть подаваемы въ теченіе семи дней, со дня окончанія выборовъ, особому по дѣламъ города С.-Петербурга присутствію.

— Согласно предположеніямъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ относительно пересмотра городоваго положенія 16 Іюня 1870 г., частнымъ лицамъ предоставлялось заявлять губернатору о неправильностяхъ, допущенныхъ на избирательныхъ собраніяхъ, но на подачу такихъ жалобъ никакого срока не назначалось. Пробѣлъ этотъ признано было нужнымъ восполнить указаніемъ, что упомянутыя жалобы приносятся въ семидневный срокъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 23—24).*

45. Если присутствіе, разсмотрѣвъ жалобы и другія имѣющіяся въ распоряженіи его данныя и усмотрѣвъ существенныя нарушенія законнаго порядка при выборахъ, признаетъ нужнымъ отмѣнить произведенные избирательной коммисіей выборы, во всей ихъ совокупности, то постановляетъ о производствѣ новыхъ выборовъ, взамѣнъ признанныхъ недѣйствительными. Въ случаѣ признанія неправильнымъ избранія отдѣльныхъ гласныхъ, присутствіе постановляетъ о замѣнѣ ихъ кандидатами (ст. 42), по старшинству полученныхъ сими лицами голосовъ.

46. По заключеніи выборовъ составляется по распоряженію присутствія окончательный списокъ избранныхъ гласныхъ и кандидатовъ, который публикуется городскимъ головою въ вѣдомостяхъ С.-Петербургскаго градоначальства и другихъ по его усмотрѣнію мѣстныхъ изданіяхъ, а равно объявляется во всеобщее свѣдѣніе другими находящимися въ распоряженіи головы способами.

ОТДѢЛЕНІЕ ВТОРОЕ.

О городской думѣ.

47. Дума составляется изъ ста шестидесяти двухъ гласныхъ, избираемыхъ на шесть лѣтъ каждый. Гласные вступаютъ въ исполненіе своихъ обязанностей съ 1 Января слѣдующаго за выборами года, взамѣнъ такого же числа гласныхъ, выбывающихъ изъ думы за истеченіемъ шестилѣтняго срока, на который они были избраны.

— По правиламъ городоваго положенія 1892 г., по истеченіи четырехлѣтняго срока служенія гласныхъ думы, производятся новые выборы полностью всего ея состава. Такой порядокъ сопряженъ съ существенными неудобствами. Обновленный полностью составъ городской думы первый годъ своего служенія посвящаетъ, обыкновенно, ознакомленію съ положеніемъ и ходомъ дѣла городскаго хозяйства и лишь въ началѣ втораго года получаетъ возможность болѣе или менѣе успѣшно выполнять свои обязанности; въ теченіе же четвертаго, послѣдняго года служенія гласныхъ, въ виду предстоящаго прекращенія ихъ полномочій, дума, нерѣдко, бываетъ вынуждена уклоняться отъ разрѣшенія вопросовъ особой важности изъ нежеланія связывать своими рѣшеніями дѣятельность будущаго ея состава. Такимъ образомъ составъ думы лишь два съ небольшимъ года можетъ спокойно и серьезно заниматься городскими дѣлами, а затѣмъ дѣятельность его ослабляется почти на два года, пока новый составъ не освоится достаточно съ своими обязанностями. При подобномъ перемежающемся характерѣ дѣятельности думы не устанавливается надлежащей, связанной традиціями, послѣдовательности въ дѣйствіяхъ этого распорядительнаго органа городскаго управленія; между тѣмъ въ ряду мѣропріятій по сему управленію есть не мало такихъ, которыя требуютъ для своего осуществленія многихъ лѣтъ, и для успѣшности коихъ необходима преемственность и неуклонная планомѣрность.

Указанныя неудобства въ значительной мѣрѣ устранятся, если составъ думы будетъ обновляемъ не сразу весь, а постепенно чрезъ извѣстные промежутки времени. Мысль объ установленіи такого именно порядка высказывалась еще при разработкѣ городоваго положенія 1870 года, когда предполагалось установить выборы гласныхъ, при четырехлѣтнемъ срокѣ ихъ служенія, чрезъ каждые два года, и если она не была осуществлена, то собственно лишь въ виду предположе-

нія, что на дѣлѣ при новыхъ выборахъ не будетъ мѣняться весь составъ думы, такъ какъ въ нее всегда войдетъ значительная часть прежнихъ гласныхъ.

Начало постепеннаго, періодическаго обновленія городскаго распорядительнаго органа представляется уже болѣе или менѣе общепризнаннымъ. Оно не чуждо и городовому положенію 1892 года, допускающему при четырехлѣтнемъ срокѣ службы членовъ городской управы обновленіе половины ихъ чрезъ каждые два года; это же начало получило выраженіе и въ Высочайше утвержденномъ 16 Августа 1899 года временномъ положеніи объ управленіи Квантунской областью, согласно коему члены совѣта города Дальняго обновляются каждый годъ въ одной третьей части общаго ихъ числа.

Предположеніе о производствѣ частичныхъ выборовъ можетъ вызвать и вызываетъ противъ себя нѣкоторыя возраженія, а именно указывается:

1) что приливъ новыхъ гласныхъ колеблетъ намѣченную городскимъ общественнымъ управленіемъ послѣдовательность въ направленіи общественныхъ дѣлъ и препятствуетъ осуществленію всякаго начинанія;

2) что выборный періодъ вноситъ поэтому значительную ненормальность въ ходъ городскихъ дѣлъ и на извѣстный срокъ пріостанавливаетъ правильное ихъ теченіе, и

3) что при такихъ условіяхъ частое повтореніе выборовъ, требуя затраты времени и значительныхъ по выполненію ихъ издержекъ, поддерживаетъ постоянную агитацію.

При всей важности этихъ соображеній они не были однако признаны вполнѣ убѣдительными. По этому поводу принято было во вниманіе, что, какъ показываетъ опытъ, извѣстная часть избираемыхъ въ столичную думу гласныхъ принадлежитъ къ числу лицъ, состоявшихъ уже въ этомъ званіи, и даже—къ составу гласныхъ, только лишь передъ тѣмъ окончившему срокъ своихъ полномочій. Такъ, напримѣръ, при выборѣ гласныхъ, на четырехлѣтіе съ 1898 года, изъ 147 избранныхъ въ гласные лицъ—57, то есть около 39%, уже состояли ранѣе гласными. Такимъ образомъ избираемые при частичныхъ выборахъ гласные будутъ, въ извѣстной мѣрѣ, состоять изъ лицъ, только что передъ тѣмъ выбывшихъ изъ состава думы, новыя же лица замѣстятъ преимущественно тѣхъ лишь гласныхъ, которые за смертью, утратой ценза или наступленіемъ обстоятельствъ, лишающихъ ихъ права участвовать въ выборахъ, выбыли изъ состава думы окончательно. Устраняя нѣкоторыхъ лицъ, утратившихъ довѣріе своихъ избирателей, восполняя естественную въ средѣ гласныхъ убыль и поддерживая составъ послѣднихъ на уровнѣ комплекта, частичные выборы не будутъ приносить въ городскую думу исключительно новыхъ лицъ, которыя, благодаря своей численности и неосвѣдомленности, могли бы прерывать правильное теченіе городскихъ хозяйственныхъ дѣлъ и вносить въ него шаткость и колебаніе. Наоборотъ, надлежитъ думать, что описанный порядокъ, удаляя изъ состава думы отдѣльныхъ гласныхъ, доказавшихъ на дѣлѣ свою неспособность и

нерачительное отношеніе къ принятымъ на себя обязанностямъ, будетъ поддерживать болѣе живую связь между личнымъ составомъ думы и городскимъ населеніемъ, служить нуждамъ и пользамъ котораго она призвана; во всякомъ же случаѣ одновременный приливъ въ думу новыхъ лицъ при частичныхъ выборахъ будетъ не столь значительнымъ, какъ при общихъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ съ раздѣленіемъ города на избирательные участки и съ замѣной баллотировки шарами подачей голосовъ по запискамъ, производство выборовъ значительно упростится, происки же сторонъ, направленные къ проведенію въ думу того или инаго состава гласныхъ, сократятся какъ въ ихъ объемѣ, такъ и въ напряженности. Опасаться явленій равнодушія, какъ слѣдствія выборнаго переутомленія, едва ли есть основаніе уже и потому, что порядокъ выборовъ по запискамъ дастъ дѣйствительную возможность большинству избирателей принять участіе въ выборахъ; благодаря же этому будетъ обезпечено и большее вниманіе мѣстнаго общества къ дѣламъ городскаго хозяйства, и болѣе живое въ нихъ участіе.

Во всякомъ случаѣ въ виду всѣхъ этихъ возраженій, возможно было бы продолжить общій срокъ служенія гласныхъ до шести лѣтъ и постановить, что половина ихъ каждые три года замѣняется путемъ новыхъ выборовъ. Избѣгая такимъ путемъ неудобствъ, связанныхъ, быть можетъ, съ ежегоднымъ производствомъ выборовъ, мѣра эта достигнетъ цѣли, которой призвана служить, а именно—устранитъ различіе между составомъ думы отдѣльныхъ четырехлѣтій.

— Въ отношеніи числа гласныхъ необходимо замѣтить, что С.-Петербургская дума по городовому положенію 1892 г. состояла изъ 160 гласныхъ, вмѣсто 252, бывшихъ при дѣйствіи городоваго положенія 1870 года. Сокращеніе числа гласныхъ при пересмотрѣ указаннаго положенія произведено было въ томъ вниманіи, что обсужденіе дѣлъ въ многолюдныхъ собраніяхъ сопряжено съ значительными неудобствами, и что при излишней численности гласныхъ многіе принимаютъ это званіе изъ одного лишь тщеславія и къ обязанностямъ, съ званіемъ соединеннымъ, относятся небрежно. Составъ этотъ слѣдуетъ считать достаточнымъ, тѣмъ болѣе, что до сихъ поръ онъ никогда полностью не избирался.

Вслѣдствіе сего было признано, что означенное число гласныхъ соотвѣтствуетъ дѣйствительной потребности, но, по соображеніямъ техническаго удобства, его надлежитъ увеличить, однако, двумя, такъ какъ при этихъ условіяхъ число гласныхъ будетъ дѣлиться на три (одна треть отъ перваго и двѣ трети отъ втораго разряда избирателей) и одновременно каждая треть будетъ дѣлиться на два, соотвѣтственно обновленію каждые три года половины гласныхъ *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 63—66 и 101—102)*.

— При разсмотрѣніи вопроса о срокѣ службы лицъ, избираемыхъ въ гласные, найдено было цѣлесообразнымъ удлинить срокъ полномочій гласныхъ съ 4 до 6 лѣтъ, такъ какъ вслѣдствіе этого дума будетъ состоять изъ лицъ, лучше ознакомленныхъ съ городскими дѣлами.

— Равнымъ образомъ одобрено было предположеніе о частичномъ обновленіи состава думы. Благодаря этому устранится одинъ изъ существенныхъ недостатковъ организаціи думы, состоящій въ отсутствіи преемственности въ ея дѣятельности. Новый порядокъ поведетъ къ большей однородности въ составѣ гласныхъ и создастъ единство въ общемъ планѣ развитія городскаго хозяйства.

— Число гласныхъ по новому положенію близко соотвѣтствуетъ установленному городовымъ положеніемъ 1892 г. (160), и уменьшать его не было признано возможнымъ, въ виду многочисленности коммисій и совѣщаній, въ которыхъ гласные принимаютъ участіе *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 113—114)*.

См. также объясненія къ отдѣлу X Высочайше утвержденнаго 8 Іюня 1903 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта о преобразованіи С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія.

48. Сверхъ опредѣленнаго по статьѣ 47 числа гласныхъ въ собраніяхъ думы участвуютъ, съ правомъ голоса: 1) лица, коимъ съ Высочайшаго соизволенія присвоено по ходатайству думы званіе почетнаго гражданина города С.-Петербурга, и 2) предсѣдатель С.-Петербургской уѣздной земской управы.

— Частичное обновленіе состава гласныхъ устранитъ, можно думать, извѣстную долю неудобствъ, проистекавшихъ отъ порядка установленнаго городовымъ положеніемъ 1892 г., при которомъ въ періоды выборовъ дума подвергалась полному и одновременному измѣненію всего состава. Наряду съ симъ, однако, желательно обезпечить устойчивость состава городской думы и другаго рода мѣропріятіями, а именно включеніемъ въ составъ послѣдней извѣстнаго числа пожизненныхъ членовъ, которые, являясь носителями опыта и традицій, представляли бы собою звено, связывающее прежніе составы, а слѣдовательно взгляды и воззрѣнія думы, съ настоящимъ и съ составами будущаго времени. Лишнее говорить о пользѣ присутствія въ думѣ подобнаго устойчиваго меньшинства при условіи, конечно, если качество его будетъ соотвѣтственно высокимъ. Въ этихъ послѣднихъ цѣляхъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ предполагалъ признать пожизненными членами думы: 1) бывшихъ городскихъ головъ С.-Петербурга и 2) почетныхъ гражданъ С.-Петербурга, удостоенныхъ этого званія по избранію городской думы съ Высочайшаго утвержденія.

Включеніе въ составъ думы бывшихъ городскихъ головъ, въ виду той обширной опытности въ городскихъ дѣлахъ, которую лица эти неизбѣжно пріобрѣтаютъ, едва ли можетъ вызвать сомнѣнія въ отношеніи справедливости этой мѣры и какъ дани уваженія ихъ трудамъ и заслугамъ, и въ виду пользы, которую ихъ голосъ долженъ принести при разрѣшеніи дѣлъ городскаго хозяйства. Что касается до почетныхъ гражданъ города, то, предоставленіе имъ права участія въ городской думѣ откроетъ для городскаго управленія возможность при-

влекать въ свою среду выдающихся лицъ города безотносительно къ тому, удовлетворяютъ ли они или нѣтъ требованіямъ имущественнаго ценза, который установленъ для участія въ городскихъ выборахъ. *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 68 и 69).*

— Предположеніе о включеніи въ составъ думы безъ выборовъ, и притомъ на правахъ пожизненныхъ гласныхъ, бывшихъ городскихъ головъ, признано едва ли отвѣчающимъ интересамъ общественнаго управленія. Въ такомъ правилѣ и не представляется къ тому же необходимости, въ виду введенія въ составъ думы почетныхъ гражданъ города. Если бы дума признала полезнымъ ближайшее участіе въ ея дѣлахъ лица, занимавшаго ранѣе должность городскаго головы, то она могла бы избрать его въ почетные граждане и тѣмъ самымъ дать ему упомянутыя права. Но безъ такого выраженія общественнаго довѣрія никто не долженъ быть облеченъ правами гласнаго *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 114).*

См. также объясненія къ статьѣ 17.

49. Въ думѣ предсѣдательствуетъ особое лицо, ежегодно, въ Январѣ мѣсяцѣ, избираемое ею изъ среды гласныхъ. Предсѣдатель думы не можетъ занимать никакихъ должностей по общественному управленію города С.-Петербурга и исполняетъ свои обязанности по думѣ безвозмездно. Къ предсѣдателю на случай его отсутствія или болѣзни избирается тѣмъ же порядкомъ замѣститель.

— Наиболѣе существенное измѣненіе въ устройство учрежденій общественнаго управленія вноситъ правило, согласно коему предсѣдательство въ думѣ возлагается не на городскаго голову, а на особое лицо, ежегодно избираемое думою. Это постановленіе основано на вѣскихъ данныхъ. Наше законодательство всегда стремилось къ раздѣленію распорядительной власти отъ исполнительной. Это начало проведено въ устройствѣ земскихъ учрежденій, гдѣ предсѣдателемъ распорядительной коллегіи земскаго собранія состоитъ не предсѣдатель управы, а предводитель дворянства. Относительно городовъ вопросъ этотъ разрѣшенъ городовымъ положеніемъ 1892 г. иначе, и тамъ эти обязанности соединены въ одномъ лицѣ. Хозяйство большинства городовъ настолько необширно, что отъ этого ощутительныхъ неудобствъ не возникаетъ. Но въ столицѣ дѣло обстоитъ иначе, и несовершенства существующаго порядка выяснились на практикѣ. Къ этому вопросу въ значительной степени примѣнимы сужденія, побудившія высказаться за возложеніе предсѣдательства въ особомъ по дѣламъ города присутствіи не на градоначальника, а на особое лицо. Голова, поставленный во главѣ управы и всѣхъ другихъ подчиненныхъ ей исполнительныхъ учрежденій общественнаго управленія, въ значительной степени заинтересованъ въ рѣшеніяхъ думы, преподающей симъ учрежденіямъ руководящія указанія и являющейся судьею надъ этими дѣйствіями. Несомнѣнно, что при этихъ условіяхъ городской голова

при предсѣдательствованіи въ думѣ находится въ положеніи затруднительномъ, колеблющемъ его авторитетъ какъ предсѣдателя, что весьма неблагопріятно отражается на ходѣ занятій думы, выводя ее изъ области безпристрастнаго обсужденія подвѣдомственныхъ ей дѣлъ на почву взаимныхъ пререканій и личныхъ препирательствъ, устранить кои голова, зачастую, безсиленъ. Предсѣдательствованіе въ думѣ сопряжено для головы иногда съ безплодною затратою энергіи, силъ и времени, столь нужныхъ ему для успѣшнаго отправленія многочисленныхъ обязанностей по руководству исполнительною частью обширнаго городскаго хозяйства, во главѣ коего онъ закономъ поставленъ. Поэтому признано необходимымъ освободить голову отъ предсѣдательствованія въ думѣ, тѣмъ болѣе, что новымъ положеніемъ усиливаются его права по исполнительной части, объединеніе и руководство коей составляетъ главную задачу головы. Существовавшая въ семъ отношеніи разрозненность служила помѣхою успѣшному теченію ввѣреннаго общественному управленію дѣла. Сосредоточеніе на исполнительной части вниманія городскаго головы поведетъ, надо надѣяться, къ благимъ результатамъ.

Съ другой стороны, опасенія о колебаніи значенія городскаго головы вслѣдствіе возложенія предсѣдательства въ думѣ на другое лицо устраняются тою постановкою, которая придается предсѣдателю думы. Его обязанности будутъ ограничиваться руководствомъ преній, всѣ же остальныя, принадлежащія нынѣ городскому головѣ, права сохраняются за нимъ. Городскимъ головою будутъ созываться собранія думы, онъ будетъ сообщать градоначальнику и гласнымъ думы перечень назначенныхъ къ слушанію дѣлъ и доклады по онымъ, и къ нему должны обращаться лица, желающія сдѣлать думѣ предложеніе. Проектъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ предоставлялъ головѣ собственною властью отклонять эти дѣла, если къ разсмотрѣнію ихъ онъ найдетъ законныя причины. Это право должно принадлежать предсѣдателю думы, отъ котораго должно также зависѣть назначеніе дѣлъ къ слушанію, по мѣрѣ передачи ихъ ему городскимъ головою, каковая передача должна совершаться въ порядкѣ, опредѣляемомъ инструкціею думы.

При всѣхъ перечисленныхъ условіяхъ не вызываетъ сомнѣній правило объ избраніи предсѣдателя думы всего на одинъ годъ. Правда, онъ при короткомъ срокѣ служенія не всегда будетъ обладать значительнымъ опытомъ, но одно руководительство преніями думы не требуетъ особыхъ познаній, а съ общимъ ходомъ дѣлъ общественнаго управленія лицо это, надо полагать, будетъ знакомо, потому что оно избирается изъ среды гласныхъ. Нельзя не видѣть преимущества годоваго срока избранія въ томъ, что въ случаѣ, если выборъ думы упадетъ на неподходящее лицо, ей въ непродолжительномъ времени откроется возможность исправить эту ошибку. Затѣмъ въ ея интересы ближе всего входитъ возложеніе предсѣдательскихъ обязанностей на наиболѣе къ тому подходящаго сочлена своего, въ виду чего предполагавшееся по проекту утвержденіе предсѣдателя Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ

является излишнимъ стѣсненіемъ дѣйствій думы по сему предмету *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 114—116).*

50. Гласные думы, предъ вступленіемъ въ отправленіе своихъ обязанностей, приносятъ, каждый по своей вѣрѣ, присягу о добросовѣстномъ исполненіи сихъ обязанностей. Отъ лицъ, принадлежащихъ къ вѣроученіямъ, не допускающимъ присяги, отбираются взамѣнъ оной подписки. Обязанности гласныхъ исполняются безвозмездно. Гласные не могутъ состоять на службѣ по общественному управленію въ должностяхъ, замѣщаемыхъ по найму; гласнымъ не дозволяется входить въ договоры подряда и поставки съ общественнымъ управленіемъ.

— Къ гласнымъ предъявляются новыя требованія, а именно имъ возбраняется занимать въ составѣ общественнаго управленія должности по найму и входить съ симъ управленіемъ въ договоры подряда и поставки.

Послѣднее изъ сихъ требованій должно имѣть въ виду исключительно крупные подряды и поставки по договорамъ, не касаясь различныхъ заказовъ и единовременныхъ покупокъ, которыя съ успѣхомъ исполняются нѣкоторыми гласными, нисколько не отражаясь на безпристрастномъ отношеніи ихъ къ своимъ общественнымъ обязанностямъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 117).*

51. Если кто либо изъ гласныхъ въ теченіе срока, на который избранъ, утратитъ право участія въ выборахъ, откажется отъ званія гласнаго или выбудетъ изъ состава думы за смертью, то онъ замѣняется, до истеченія указаннаго срока, кандидатомъ, старшимъ по общему числу избирательныхъ голосовъ, полученныхъ по первому разряду или отъ подлежащаго участка, по принадлежности. Гласные, привлеченные къ судебной отвѣтственности за преступныя дѣянія, означенныя въ пунктѣ 3 статьи 26, устраняются изъ состава думы, впредь до окончанія возбужденнаго о нихъ судебнаго производства.

52. Никто изъ гласныхъ, безъ законныхъ къ тому препятствій, не долженъ уклоняться отъ присутствованія въ думѣ. Гласный, который въ теченіе года ни разу не посѣтилъ засѣданій думы, признается отказавшимся отъ этого званія.

— Городовое положеніе 1892 года, требуя, чтобы никто изъ гласныхъ не уклонялся отъ присутствованія въ думѣ безъ уважительныхъ причинъ, въ то же время предоставляетъ думѣ подвергать взысканіямъ гласныхъ, не явившихся въ собраніе ея и не приславшихъ извѣщенія о законныхъ къ тому препятствіяхъ или представившихъ такія объясненія, которыя оказались не заслуживающими уваженія. Правило это, установленное при пересмотрѣ въ началѣ 90-хъ годовъ

минувшаго столѣтія земскаго и городоваго положеній, не устранило уклоненія гласныхъ отъ посѣщенія собраній и на дѣлѣ осталось мертвой буквой. Опытъ показалъ, что С.-Петербургская городская дума ни разу этимъ правомъ не воспользовалась, и самое представленіе объясненій не явившимися гласными обратилось въ пустую формальность, большею частью вовсе не соблюдаемую. Сохраненіе при такихъ условіяхъ указаннаго постановленія не имѣетъ за собою достаточныхъ основаній, а потому, какъ безполезное, оно исключено; взамѣнъ же сего внесено правило, въ силу котораго гласный, ни разу не посѣтившій въ теченіе года засѣданій думы, признается тѣмъ самымъ отказавшимся отъ этого званія, помимо всякаго участія думы въ разрѣшеніи сего вопроса. *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ, 1903 г., № 17, стр. 103).*

— При этомъ признано необходимымъ, въ связи съ указаннымъ правиломъ дополнить статью 1440^1 уложенія о наказаніяхъ примѣчаніемъ, указывающимъ, что установленныя сею статьею мѣры взысканія не примѣняются къ гласнымъ С.-Петербургской городской думы. *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 117).*

См. также объясненія къ отдѣлу IV Высочайше утвержденнаго 8 Іюня 1903 г. мнѣнія государственнаго Совѣта о преобразованіи С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія.

53. Въ кругѣ предметовъ вѣдомства общественнаго управленія (ст. 2) думѣ принадлежитъ общая распорядительная власть, надзоръ за исполнительными ея органами и рѣшеніе дѣлъ, отнесенныхъ къ ея вѣдѣнію статьею 54 сего положенія и другими узаконеніями.

54. Думѣ предоставляется:

1) Производство выборовъ въ должности, указанныя настоящимъ положеніемъ, а также въ должности, замѣщеніе коихъ предоставлено городскому обществу на основаніи подлежащихъ уставовъ, положеній и другихъ постановленій.

2) Опредѣленіе размѣровъ содержанія по тѣмъ, изъ означенныхъ въ пунктѣ первомъ сей статьи, должностямъ, которыя не отправляются безвозмездно, и, въ указанныхъ закономъ случаяхъ, опредѣленіе числа сихъ должностей, а равно числа должностей по общественному управленію, замѣщаемыхъ по вольному найму, въ предѣлахъ назначаемыхъ для сего по смѣтамъ суммъ.

3) Опредѣленіе порядка дѣйствій исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія и снабженіе ихъ надлежащими инструкціями.

4) Преподаніе управѣ указаній относительно формъ избирательныхъ списковъ и подлежащихъ включенію въ участковые списки свѣдѣній,

опредѣленіе срока производства выборовъ по участкамъ и составленіе инструкціи о порядкѣ производства выборовъ гласныхъ.

5) Разсмотрѣніе приходо-расходныхъ смѣтъ.

6) Опредѣленіе размѣра установленныхъ дѣйствующими узаконеніями мѣстныхъ сборовъ.

7) Переложеніе натуральныхъ земскихъ повинностей обывателей въ денежныя, съ обращеніемъ оныхъ на общія средства города.

8) Отнесеніе: а) содержанія и устройства мостовыхъ и тротуаровъ; б) очистки дымовыхъ трубъ; в) содержанія, въ видахъ пожарной безопасности, ночныхъ карауловъ, и г) вывоза нечистотъ и отбросовъ изъ города и удаленія ихъ посредствомъ канализаціи—на общія городскія средства или, по соглашенію съ домовладѣльцами, на особые, въ предѣлахъ дѣйствительной надобности, сборы съ домовладѣльцевъ.

Примѣчаніе. Означенные въ семъ (8) пунктѣ сборы должны быть расходуемы исключительно на предметъ своего назначенія.

9) Сложеніе безнадежныхъ къ поступленію или неправильно числящихся недоимокъ по городскимъ сборамъ, начетовъ и денежныхъ взысканій, за исключеніемъ тѣхъ недоимокъ, начетовъ и взысканій, сложеніе коихъ дума признаетъ возможнымъ поручить городской управѣ.

10) Установленіе правилъ для завѣдыванія капиталами и другими имуществами города, а также находящимися въ вѣдѣніи общественнаго управленія лечебными, благотворительными и иными общеполезными заведеніями.

11) Преподаніе контрольной коммисіи ближайшихъ указаній относительно порядка и объема ея дѣятельности, а равно порядка и сроковъ обревизованія и храненія обревизованныхъ отчетовъ.

12) Пріобрѣтеніе недвижимыхъ имуществъ.

13) Отчужденіе недвижимыхъ имуществъ, а также установленіе правилъ и расцѣнокъ для продажи и выкупа тѣхъ изъ сихъ имуществъ, которыя предназначаются подъ застройку и урегулированіе города, согласно утвержденному на оный плану.

14) Установленіе таксъ: а) на хлѣбъ и мясо; б) за пользованіе извозчичьими и другими общественными экипажами, а также городскими желѣзными дорогами съ конною и механическою тягою и иными усовершенствованными мѣстными средствами сообщенія, и в) за работы, исполняемыя въ портовыхъ мѣстностяхъ браковщиками, вѣсовщиками, мѣрильщиками, лигерами, якорщиками и т. п.

15) Установленіе размѣра платы, взимаемой въ городской доходъ: а) за пользованіе замощенными на средства общественнаго управленія

подъѣздными путями, переправами и перевозами, а также городскими скотобойнями, водопроводами и другими городскими устройствами, предназначенными для общественнаго пользованія; б) за участки, отводимые отдѣльнымъ лицамъ или обществамъ подъ пароходныя пристани или подъ складъ нагружаемыхъ и выгружаемыхъ товаровъ, съ соблюденіемъ притомъ правилъ устава путей сообщенія о безмездномъ пользованіи бечевниками, замѣняющими оные набережными и пристанями общаго пользованія; в) за стоянку судовъ на проходящихъ чрезъ городскія земли водяныхъ сообщеніяхъ свыше времени, необходимаго для нагрузки, выгрузки и удовлетворенія другихъ потребностей по судоходству, и г) за зимовку судовъ въ затонахъ и гаваняхъ, устроенныхъ на средства городскаго поселенія.

16) Обсужденіе предположеній о займахъ и иныхъ обязательствахъ отъ имени городскаго поселенія.

17) Принятіе въ пользу города пожертвованій.

18) Участіе въ изданіи обязательныхъ постановленій по указаннымъ въ семъ положеніи предметамъ.

19) Разсмотрѣніе предположеній объ измѣненіяхъ въ планѣ С.-Петербурга и о составленіи новыхъ на оный плановъ.

20) Повѣрка дѣйствій и отчетовъ управы и разсмотрѣніе жалобъ на оную.

21) Возбужденіе дѣлъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ общественнаго управленія.

22) Надзоръ за производствомъ торговли въ предоставленныхъ вообще городскимъ общественнымъ управленіямъ предѣлахъ.

23) Разсмотрѣніе ревизіонныхъ замѣчаній контрольной коммисіи.

24) Представленіе, чрезъ градоначальника, высшему правительству ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ.

— По силѣ статей 377, 378 и 386 устава путей сообщенія, бечевники въ предѣлахъ города состоятъ безвозмездно въ общемъ пользованіи, причемъ, въ случаѣ замѣны ихъ набережными, судоходцамъ предоставляется право безплатнаго пользованія сими набережными, а равно особыми пристанями, которыя должны быть безвозмездно отводимы городами. Изъ смысла сихъ законоположеній явствуетъ, что во владѣніе отдѣльныхъ лицъ или обществъ города могутъ отводить только такія береговыя пространства, которыя не состоятъ въ общемъ пользованіи. Соотвѣтственно сему, въ новомъ положеніи признано необходимымъ пояснить, что установленіе платы за участки городской земли, отводимые подъ пристани или подъ склады товаровъ, допускается не иначе, какъ съ соблюденіемъ правилъ устава путей сообщенія о безмездномъ пользованіи

бечевниками, замѣняющими оные набережными и пристанями общаго пользованія.

Независимо отъ сего, было принято во вниманіе, что постановленія думъ о размѣрѣ платы за пользованіе отводимыми отъ городовъ береговыми участками и за стоянку судовъ въ предѣлахъ городскихъ водъ вызывали постоянныя нареканія со стороны владѣльцевъ судоходныхъ предпріятій. Къ сожалѣнію, жалобы эти далеко не были лишены основанія. Изъ практики извѣстны многіе случаи непомѣрнаго обложенія городскими думами пароходныхъ обществъ, вынужденныхъ имѣть свои пристани на городской территоріи. При конкурренціи же между нѣсколькими обществами плата эта, сверхъ того, нерѣдко опредѣляется безъ соблюденія должнаго безпристрастія. Такія распоряженія думъ, безъ сомнѣнія, препятствуютъ правильному развитію внутренняго судоходства и причиняютъ торговлѣ звачительный вредъ. Поэтому нельзя не отнестись съ полнымъ сочувствіемъ къ мысли о томъ, чтобы постановленія думъ, затрагивающія интересы судоходства, были подчинены ближайшему контролю правительства. Но вмѣстѣ съ тѣмъ не признано удобнымъ порядокъ утвержденія подобныхъ постановленій ставить въ зависимость отъ административнаго значенія прибрежныхъ городовъ. Очевидно всѣ постановленія этого рода, касаются ли они губернскаго или уѣзднаго, либо безуѣзднаго города, должны быть соображаемы какъ съ общими мѣропріятіями правительства по судоходному дѣлу, такъ и съ однородными постановленіями, дѣйствующими въ городахъ, расположенныхъ на одномъ и томъ же водномъ пути, обыкновенно въ предѣлахъ нѣсколькихъ губерній. Этими данными, нерѣдко недоступными мѣстнымъ властямъ, располагаютъ въ необходимой полнотѣ только центральныя установленія. Въ вѣдѣніи сихъ послѣднихъ и надлежитъ сосредоточить утвержденіе разсматриваемыхъ постановленій думъ по всѣмъ городскимъ поселеніямъ. При этомъ слѣдуетъ привлечь къ исполненію сей обязанности, кромѣ Министерствъ Внутреннихъ Дѣлъ и Путей Сообщенія, также и Министерство Финансовъ, на коемъ лежитъ попеченіе о нуждахъ торговли *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 29—31).*

— При изданіи городоваго положенія 1892 г. найдено было нужнымъ съ ясностью выразить мысль, что городскія натуральныя повинности домовладѣльцевъ могутъ быть относимы какъ на общія городскія средства, такъ и на особые сборы съ домовладѣльцевъ, но въ послѣднемъ случаѣ не иначе, какъ по соглашенію съ ними. Отступать отъ этой точки зрѣнія нѣтъ основаній. Означенныя натуральныя повинности выполняются въ болѣе или менѣе достаточной степени, почему вводить новое стѣснительное для домовладѣльцевъ правило представляется излишнимъ. Соотвѣтственно сему изъ проекта исключена статья, согласно коей городской думѣ предоставлялось устанавливать особые, въ предѣлахъ дѣйствительной надобности, сборы съ домовладѣльцевъ на: а) содержаніе и устройство мостовыхъ и тротуаровъ, б) очистку дымовыхъ трубъ, в) содержаніе, въ видахъ пожарной безо-

*

пасности, ночныхъ карауловъ и г) вывозъ отбросовъ изъ города и удаленіе ихъ посредствомъ канализаціи.

Засимъ, право сложенія безнадежныхъ къ поступленію или неправильно числящихся недоимокъ по городскимъ сборамъ должно оставаться, за думою и можетъ принадлежать управѣ только въ тѣхъ предѣлахъ, въ которыхъ дума ей это передовѣритъ. Это право должно быть распространено не только на сложеніе недоимокъ, но и начетовъ и другихъ денежныхъ взысканій *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 117—118).*

55. Очередныя собранія думы назначаются не менѣе четырехъ и не болѣе двадцати четырехъ разъ въ годъ. Росписаніе очередныхъ собраній составляется думою на годъ впередъ въ Декабрѣ предшествующаго года.

Примѣчаніе. Въ Сентябрѣ назначается собраніе для разсмотрѣнія отчета по исполненію городской росписи, равно какъ прочихъ отчетовъ управы за минувшій годъ, и не позднѣе 1 Ноября— собраніе для обсужденія смѣты доходовъ и расходовъ города на предстоящій годъ.

— Число и время собраній думы въ каждомъ городѣ стоятъ въ прямой зависимости отъ характера и степени сложности городскаго хозяйства, которые въ отдѣльныхъ городскихъ поселеніяхъ представляются весьма разнообразными. Поэтому пріурочивать означенныя собранія къ періодамъ времени, одинаковымъ для всѣхъ городовъ, едва ли удобно. Предоставленіе думамъ неограниченнаго простора въ опредѣленіи дней ихъ засѣданій вело на практикѣ къ тому, что въ нѣкоторыхъ городскихъ поселеніяхъ засѣданія назначались слишкомъ часто и посвящались разсмотрѣнію массы дѣлъ исполнительнаго свойства, которыя могли бы быть самостоятельно разрѣшаемы управою; въ другихъ же городахъ члены думы, относясь равнодушно къ общественнымъ дѣламъ, собирались въ засѣданія весьма рѣдко и предоставляли веденіе городскаго хозяйства почти всецѣло исполнительнымъ органамъ городскаго управленія. Подобный порядокъ, сопровождавшійся нерѣдко злоупотребленіями, безспорно требовалъ исправленія. Но для этого нѣтъ надобности вовсе лишать думу права распредѣлять свои занятія, сообразуясь съ мѣстными условіями, а достаточно ограничить нѣсколько ея произволъ въ опредѣленіи числа собраній и назначеніи самаго срока ихъ. Съ этой точки зрѣнія полезно опредѣлить въ самомъ законѣ какъ наименьшее, такъ и наивысшее допускаемое число собраній думы. При этомъ за низшую норму въ данномъ случаѣ было принято четыре собранія въ годъ, а высшая норма установлена по разсчету двухъ собраній въ мѣсяцъ, или двадцати четырехъ въ годъ. Съ установленіемъ этихъ предѣловъ, ближайшее опредѣленіе числа и времени собраній думы предоставлено послѣдней, съ тѣмъ, чтобы въ Декабрѣ мѣсяцѣ каждаго года было составляемо росписаніе собраній на весь будущій годъ. Что касается

затѣмъ вопроса о продолжительности собраній, то въ семъ отношеніи признано полезнымъ постановить, что таковыя могутъ продолжаться и болѣе одного дня, смотря по количеству и сложности подлежащихъ слушанію дѣлъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 31—32).*

— Установленный городовымъ положеніемъ 1892 г. порядокъ опредѣленія закономъ минимальнаго и максимальнаго числа собраній думы практиченъ. Для гласныхъ весьма важно впередъ знать, сколько разъ и въ какіе сроки они будутъ созваны, и отступленіе отъ этого порядка могло бы повести къ еще меньшему чѣмъ нынѣ посѣщенію собраній думы. Въ виду сего опредѣлено, что обыкновенныя собранія созываются не менѣе четырехъ и не болѣе двадцати четырехъ разъ въ годъ по росписанію, составляемому на годъ впередъ, причемъ признано вмѣстѣ съ тѣмъ необходимымъ удержать статью 66 гор. пол. 1892 г. коей предусматривается возможность созыва чрезвычайныхъ собраній думы *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 118—119).*

56. Предсѣдатель думы назначаетъ дѣла, подлежащія въ каждомъ собраніи разсмотрѣнію оной, если не встрѣтитъ законныхъ къ разсмотрѣнію сихъ дѣлъ препятствій, послѣдовательно по мѣрѣ ихъ поступленія къ нему отъ городскаго головы, въ порядкѣ, опредѣленномъ инструкціею думы.

См. объясненія къ статьѣ 49.

57. Передъ каждымъ очереднымъ собраніемъ думы перечень подлежащихъ слушанію въ ономъ дѣлъ и доклады по онымъ сообщаются головою градоначальнику и разсылаются гласнымъ думы и другимъ лицамъ, входящимъ въ составъ думы, не позднѣе какъ за недѣлю до открытія собранія. Если слушаніе всѣхъ внесенныхъ въ этотъ перечень дѣлъ не будетъ окончено въ одинъ день, то разсмотрѣніе ихъ продолжается въ послѣдующіе дни.

См. объясненія къ статьямъ 49 и 55.

58. Чрезвычайныя собранія думы могутъ быть открываемы съ разрѣшенія или по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Перечень предметовъ, подлежащихъ обсужденію чрезвычайныхъ собраній, разсылается, до открытія оныхъ, городскимъ головою, гласнымъ думы и входящимъ въ составъ ея лицамъ.

59. Дума приступаетъ къ обсужденію подлежащихъ вѣдѣнію ея дѣлъ: 1) по предложеніямъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ или градоначальника; 2) по предложеніямъ головы, гласныхъ, а равно остальныхъ входящихъ въ составъ думы на правахъ гласныхъ лицъ; 3) по представленіямъ управы, и 4) по просьбамъ и жалобамъ частныхъ лицъ.

Гласные и другія входящія въ составъ думы лица, желающіе сдѣлать думѣ предложеніе, обращаются съ письменнымъ о томъ заявленіемъ къ головѣ, который, по собраніи надлежащихъ справокъ, передаетъ это предложеніе предсѣдателю думы для направленія его въ порядкѣ, статьею 56 указанномъ. Предложенія, требованія и заявленія присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, сословныхъ или земскихъ учрежденій, а равно просьбы и жалобы частныхъ лицъ, вносятся въ думу чрезъ городскаго голову въ томъ же предусмотрѣнномъ статьею 56 порядкѣ.

Примѣчаніе. Доклады по дѣламъ, назначаемымъ къ обсужденію въ думѣ, могутъ быть печатаемы по распоряженію и подъ отвѣтственностью головы, въ числѣ экземпляровъ, потребномъ для надобностей дѣлопроизводства и для разсылки гласнымъ и другимъ, входящимъ въ составъ думы, лицамъ.

60. Дума можетъ возлагать предварительное разсмотрѣніе сложныхъ, подлежащихъ ея вѣдѣнію, дѣлъ на отдѣльныхъ своихъ членовъ или особыя подготовительныя и ревизіонныя коммисіи изъ гласныхъ. Въ случаѣ надобности, отъ думы зависитъ опредѣлить срокъ, въ теченіе коего избранными лицами и коммисіями должно быть исполнено возложенное на нихъ порученіе. Для предварительнаго разсмотрѣнія ежегодныхъ отчетовъ о дѣятельности управы обязательно избирается изъ гласныхъ ревизіонная коммисія; въ составъ ревизіонной коммисіи могутъ быть избираемы лишь гласные, не занимающіе никакихъ по общественному управленію должностей.

— Въ интересахъ болѣе дѣйствительнаго контроля со стороны думъ за расходованіемъ городскихъ средствъ, желательно обезпечить возможно тщательную повѣрку дѣйствій исполнительныхъ органовъ по этому предмету. Исполненіе сей задачи значительно облегчилось бы предварительнымъ разсмотрѣніемъ финансоваго отчета управы въ особой ревизіонной коммисіи. Соотвѣтственно сему, введено въ законъ указаніе на обязательность учрежденія такихъ коммисій *(Журн. Общ. Собр. 18 Мая 1892 г., стр. 4).*

— По смыслу статьи 68 городоваго положенія 1892 года, упоминающей о ревизіонной коммисіи, какъ объ одномъ изъ видовъ подготовительныхъ коммисій, ревизіонныя коммисіи смѣшиваются съ коммисіями подготовительными, утрачивая тѣмъ самымъ присущій имъ ревизіонный характеръ въ широкомъ смыслѣ этого слова. Кромѣ того, по тому же положенію на обязанности ревизіонной коммисіи лежитъ лишь разсмотрѣніе отчета городской управы по исполненію городской росписи. Между тѣмъ, несомнѣнно, что правильная постановка дѣла требуетъ, чтобы дѣятельность ревизіонной коммисіи не ограничивалась одною

означенною обязанностью, но чтобы названная коммисія провѣряла и дѣйствительное положеніе городскаго хозяйства, а равно слѣдила вообще за дѣятельностью городскихъ исполнительныхъ органовъ, какъ это было принято на практикѣ въ С.-Петербургскомъ городскомъ общественномъ управленіи. Въ соотвѣтствіи съ этимъ, думѣ предоставляется право избирать ревизіонныя коммисіи наряду съ коммисіями подготовительными, причемъ на ревизіонныя коммисіи возлагается разсмотрѣніе не только денежныхъ, но вообще годовыхъ отчетовъ о дѣятельности городской управы.

Возлагая на городскую думу обязанность избирать для разсмотрѣнія отчета управы ревизіонную коммисію, городовое положеніе 1892 г. предъявляетъ къ личному составу этой коммисіи лишь одно требованіе, а именно, чтобы члены оной были изъ числа гласныхъ; такимъ образомъ, этотъ законъ не возбраняетъ входить въ составъ ревизіонныхъ коммисій и такимъ гласнымъ, которые занимаютъ должности по городскому общественному управленію, и тѣмъ самымъ открываетъ имъ возможность являться, въ качествѣ членовъ ревизіонной коммисіи, судьями собственныхъ своихъ дѣйствій. Подобнаго рода порядокъ затрудняетъ правильную постановку ревизіи исполнительныхъ городскихъ учрежденій. Въ виду сего признано необходимымъ воспретить избирать въ составъ ревизіонныхъ коммисій гласныхъ, занимающихъ какія либо должности по общественному управленію. Въ отношеніи С.-Петербурга правило это явится не болѣе какъ послѣдовательнымъ развитіемъ существовавшаго на дѣлѣ порядка, такъ какъ мѣстная дума не избирала въ члены ревизіонной коммисіи гласныхъ, состоящихъ членами управы и предсѣдателями исполнительныхъ коммисій, но въ то же время дѣлала отступленія отъ сего начала для членовъ этихъ коммисій и замѣстителей предсѣдателей оныхъ (*Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 110 и 111*).

61. Въ собранія думы, по распоряженію предсѣдателя, могутъ быть приглашаемы, для представленія объясненій, свѣдущія лица, не принадлежащія къ составу гласныхъ.

62. Для законнаго состава думы требуется присутствіе не менѣе пятидесяти четырехъ гласныхъ. Чрезвычайныя собранія, созываемыя во время народныхъ бѣдствій, по военнымъ обстоятельствамъ и т. п., признаются дѣйствительными при всякомъ числѣ гласныхъ.

63. Для дѣйствительности опредѣленій: 1) о пріобрѣтеніи или отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, за исключеніемъ незначительныхъ пріобрѣтеній для урегулированія города по утвержденному плану; 2) о займахъ, поручительствахъ или гарантіяхъ отъ имени города; 3) о заключеніи договоровъ съ частными предпринимателями относительно

устройства и эксплоатаціи ими городскихъ сооруженій общаго пользованія въ случаяхъ, когда срокъ договора превышаетъ 12 лѣтъ, или же стоимость сооруженія превосходитъ 500.000 руб.; 4) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя и о принятіи на общія средства города перечисленныхъ въ пунктѣ 8 статьи 54 повинностей домовладѣльцевъ; 5) о присвоеніи званія почетнаго гражданина города, и 6) объ отвѣтственности должностныхъ лицъ общественнаго управленія,—требуется присутствіе въ думѣ не менѣе восьмидесяти одного гласнаго и принятіе рѣшенія большинствомъ не менѣе двухъ третей присутствующихъ въ собраніи думы.

—Къ числу дѣлъ, подлежащихъ обсужденію въ особомъ составѣ думы, признано соотвѣтственнымъ отнести, между прочимъ, и вопросы о присвоеніи званія почетнаго гражданина города, такъ какъ по существу своему означенные вопросы требуютъ особо обстоятельнаго и безпристрастнаго къ нимъ отношенія *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ, 1903 г., № 17, стр. 112).*

64. Всѣ прочія дѣла рѣшаются въ думѣ простымъ большинствомъ голосовъ, а въ случаѣ равенства ихъ, при открытомъ голосованіи, мнѣніе предсѣдателя даетъ перевѣсъ. При подачѣ голосовъ никто не можетъ имѣть болѣе одного голоса. Передача своего голоса другому лицу не допускается.

65. Выборы въ общественныя должности, замѣщеніе коихъ предоставляется думѣ, производятся закрытою подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами. Такимъ же порядкомъ постановляются опредѣленія о возбужденіи отвѣтственности должностныхъ лицъ общественнаго управленія и разрѣшаются вопросы о назначеніи содержанія или денежныхъ пособій служащимъ. Всѣ прочія дѣла, по усмотрѣнію думы, могутъ быть рѣшаемы и открытою подачею голосовъ.

66. Въ отношеніи порядка производства дѣла въ собраніяхъ думы соблюдаются правила, указанныя въ статьяхъ 179—200 общаго учрежденія губернскаго (св. зак., т. II, изд. 1892 г.).

67. Рѣшенія думы облекаются въ письменную форму въ самомъ засѣданіи оной и тутъ же подписываются предсѣдателемъ и скрѣпляются городскимъ секретаремъ. Журналы засѣданій составляются городскимъ секретаремъ въ семидневный срокъ и должны быть подписаны предсѣдателемъ за скрѣпою секретаря.

—Городовое положеніе 1892 г., требуя, чтобы всѣ рѣшенія думы вносились въ журналъ, подписываемый предсѣдателемъ и наличными

гласными, участвовавшими въ постановленіи рѣшеній, оставляетъ, однако, открытымъ вопросъ, когда именно должно облекаться въ письменную форму самое рѣшеніе думы, въ собраніи-ли, его принявшемъ, или въ послѣдующее время. Хотя само собою разумѣется, что сказанныя рѣшенія должны, во избѣжаніе недоразумѣній, облекаться въ письменную форму въ томъ самомъ засѣданіи думы, когда они были приняты, однако въ дѣйствительности порядокъ этотъ С.-Петербургскою городскою думою не соблюдался, и журналъ даннаго собранія думы съ формулировкою рѣшенія составлялся къ слѣдующему засѣданію, которое и начиналось чтеніемъ этого журнала. Такимъ образомъ обсужденіе журнала происходило много времени спустя послѣ засѣданія, къ которому онъ относился, и притомъ въ иномъ нерѣдко составѣ думы, чѣмъ тотъ, который участвовалъ въ постановленіи рѣшенія. Порядокъ этотъ сопряженъ, какъ показало обозрѣніе дѣлъ городскаго общественнаго управленія, со многими неудобствами и въ частности открывалъ возможность измѣнять уже принятыя думою рѣшенія и лишалъ ихъ тѣмъ самымъ должной устойчивости. Посему, въ видахъ правильной постановки дѣла, опредѣлено, что рѣшенія думы должны облекаться въ письменную форму въ самомъ засѣданіи оной и тутъ же подписываются; что же касается объясненій къ сему рѣшенію, то есть журнала засѣданія, то послѣдній долженъ составляться городскимъ секретаремъ въ семидневный срокъ *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 112).*

— Такой порядокъ, при которомъ рѣшенія облекаются въ письменную форму въ самомъ засѣданіи, съ успѣхомъ примѣняется въ учрежденіяхъ судебнаго вѣдомства, и установленіе его для думы признано вполнѣ желательнымъ, причемъ, во избѣжаніе излишнихъ на практикѣ затрудненій, рѣшено было постановить, что означенныя рѣшенія подписываются только предсѣдателемъ и секретаремъ думы *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 119).*

68. Всѣ постановленія думы, съ слѣдующими къ нимъ приложеніями, сообщаются головою, въ копіяхъ, предсѣдателю особаго присутствія и градоначальнику, коему предоставляется разрѣшать печатаніе сихъ постановленій.

— Въ виду принятаго рѣшенія о подчиненіи дѣлопроизводства особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія предсѣдателю сего присутствія, найдено было правильнымъ установить, что постановленія думы сообщаются предсѣдателю присутствія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, признано полезнымъ сохранить правило положенія 1892 г. о томъ, что градоначальнику предоставляется разрѣшать печатаніе сихъ постановленій думы *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 119 и 120).*

См. также объясненія къ статьѣ 8.

69. Тѣ постановленія, которыя на основаніи статей 70 и 71 сего положенія или же иныхъ узаконеній подлежатъ утвержденію правитель-

ственной власти, не приводятся въ исполненіе до воспослѣдованія такого утвержденія.

70. Постановленія думы объ измѣненіяхъ въ планѣ города С.-Петербурга приводятся въ дѣйствіе не иначе, какъ съ Высочайшаго соизволенія, испрашиваемаго Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по предварительномъ разсмотрѣніи этихъ постановленій въ особомъ по дѣламъ города С.-Петербурга присутствіи.

Примѣчаніе. Предположенія объ измѣненіяхъ въ городскомъ планѣ повергаются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ на Высочайшее благоволеніе, по предварительномъ сношеніи: въ отношеніи измѣненія плана той части города, которая расположена въ раіонѣ крѣпости,—съ Военнымъ Министромъ, а въ примѣненіи къ участкамъ, отведеннымъ для надобностей судоходства,—съ Министромъ Путей Сообщенія и въ подлежащихъ случаяхъ съ Главноуправляющимъ Торговымъ Мореплаваніемъ и Портами.

— Вопросы о составленіи или измѣненіи плановъ городскихъ поселеній, расположенныхъ въ раіонахъ крѣпостей, могутъ существенно затрагивать интересы военнаго вѣдомства, отражаясь на условіяхъ обороны крѣпости. Такъ, застройка извѣстныхъ частей городской территоріи можетъ облегчить подходъ къ крѣпости, стѣснить дѣйствіе крѣпостной артиллеріи или затруднить сообщеніе между отдѣльными фортами. Для избѣжанія этихъ неудобствъ признано необходимымъ оговорить, что постановленія думы объ измѣненіяхъ въ планѣ городскаго поселенія, расположеннаго въ крѣпостномъ раіонѣ, утверждаются по соглашенію съ комендантомъ крѣпости *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 37).*

— Въ виду послѣдовавшаго 7 Ноября 1902 года Высочайшаго повелѣнія объ учрежденіи Главнаго Управленія Торговаго Мореплаванія и Портовъ, интересы коего затрагиваются, когда предположенія объ измѣненіяхъ въ городскомъ планѣ касаются надобностей морскаго судоходства, введено въ законъ указаніе на необходимость, въ подлежащихъ случаяхъ, сношенія съ Главноуправляющимъ Торговымъ Мореплаваніемъ и Портами *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 120).*

71. Нижеслѣдующія постановленія думы подлежатъ утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, по предварительномъ обсужденіи ихъ въ особомъ по дѣламъ города С.-Петербурга присутствіи:

1) о пріобрѣтеніи и отчужденіи принадлежащихъ городу недвижимыхъ имуществъ, за исключеніемъ участковъ, назначенныхъ по утвержденному плану города подъ застройку частными зданіями и урегулированіе города;

2) о займахъ, поручительствахъ или гарантіяхъ отъ имени города;

3) о заключеніи договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплоатаціи ими городскихъ сооруженій общаго пользованія въ случаяхъ, когда срокъ договора превышаетъ 12 лѣтъ или же стоимость сооруженія превосходитъ 500.000 р.;

4) объ инструкціяхъ или правилахъ для управы и другихъ исполнительныхъ органовъ городскаго общественнаго управленія, участвующихъ въ завѣдываніи содержимыми на городскія средства учебными заведеніями;

5) объ инструкціи, составляемой думою о порядкѣ производства выборовъ гласныхъ;

6) объ инструкціяхъ для контрольной коммисіи;

7) объ учрежденіи второй должности товарища городскаго головы и увеличеніи числа членовъ управы сверхъ установленнаго статьею 81;

8) объ учрежденіи исполнительныхъ коммисій.

Примѣчаніе. Означенныя въ сей статьѣ постановленія думы объ инструкціяхъ или правилахъ для исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія, участвующихъ въ завѣдываніи содержимыми на городскія средства учебными заведеніями, утверждаются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ по соглашенію съ Министромъ Народнаго Просвѣщенія, а постановленія думы объ инструкціяхъ для контрольной коммисіи—по соглашенію съ Государственнымъ Контролеромъ.

— При пересмотрѣ городоваго положенія 1870 г. признано было необходимымъ поставить преграду замѣчавшемуся неразсчетливому со стороны городовъ распоряженію недвижимыми ихъ имуществами. Бережливое отношеніе къ городскимъ земельнымъ угодьямъ и въ особенности къ землямъ, Всемилостивѣйше пожалованнымъ или отведеннымъ, представляется, дѣйствительно, крайне важнымъ. Прежде всего земли сіи даютъ городу возможность безпрепятственно расширять свои предѣлы съ увеличеніемъ народонаселенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ онѣ обезпечиваютъ городскому населенію необходимыя пастбища для скота, а въ небольшихъ городахъ съ полусельскимъ характеромъ являются важнымъ подспорьемъ для жителей, занимающихся земледѣліемъ. Наконецъ, означенныя земли представляютъ собою для городской кассы источникъ постояннаго и вѣрнаго дохода, естественно возрастающаго съ теченіемъ времени, и должны служить обезпеченіемъ потребностей не одного только наличнаго городскаго населенія, но и грядущихъ поколѣній. Поэтому отчужденіе подобныхъ имуществъ можетъ быть допускаемо лишь въ исключительныхъ случаяхъ, а самый порядокъ отчужденія долженъ быть поставленъ въ такія условія, которыя устраняли бы возможность не вполнѣ обдуманной продажи или уступки ихъ изъ городскаго владѣнія.

Засимъ, найдено нужнымъ подчинить извѣстнымъ ограниченіямъ

продажу и тѣхъ недвижимыхъ имуществъ, которыя пріобрѣтены городомъ помимо отвода отъ правительства. Въ семъ отношеніи Министерство Внутреннихъ Дѣлъ предлагало такой порядокъ, при которомъ отчужденіе имуществъ этого рода стоимостью до 10.000 рублей производилось бы съ согласія губернатора, а имуществъ высшей стоимости—съ утвержденія Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Этотъ порядокъ былъ признанъ однако не вполнѣ отвѣчающимъ цѣли. Ставить порядокъ отчужденія городскихъ недвижимостей въ зависимость отъ ихъ цѣны едва ли удобно вообще, такъ какъ имущества одинаковой цѣнности имѣютъ далеко неодинаковое значеніе для различныхъ городовъ. Въ частности же, такое постановленіе неудобно тѣмъ, что открываетъ возможность обхода закона путемъ продажи имуществъ большой цѣнности по частямъ. Въ виду сего рѣшено было предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ утвержденіе всѣхъ предположеній думы объ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ упомянутой категоріи, безотносительно къ ихъ стоимости, съ тѣмъ, однако, чтобы дѣйствіе сего ограниченія не распространялось на отчужденіе маломѣрныхъ мѣстъ, назначенныхъ по самому плану города подъ застройку частными зданіями и урегулированіе городскаго поселенія *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 58, стр. 12—14).*

— Содержащійся въ городовомъ положеніи 1892 года перечень постановленій городской думы, подлежащихъ утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, предполагалось дополнить постановленіями о заключеніи договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплоатаціи ими городскихъ сооруженій общаго пользованія. Вмѣстѣ съ тѣмъ имѣлось въ виду постановить, что всѣ вообще постановленія С.-Петербургской городской думы объ инструкціяхъ исполнительнымъ органамъ приводятся въ дѣйствіе не иначе, какъ по утвержденіи оныхъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. При этомъ на Министра Внутреннихъ Дѣлъ возлагалось утвержденіе не только тѣхъ постановленій думы, которыя и по положенію 1892 г. подлежали его разрѣшенію, но и тѣхъ, разрѣшеніе коихъ по указанному закону зависѣло отъ градоначальника. При обсужденіи изложенныхъ предположеній было признано, что осуществленіе ихъ повело бы ко многимъ неблагопріятнымъ послѣдствіямъ, ибо оно обременило бы Министра дѣлами несущественной важности и вызвало бы промедленіе въ ходѣ городскихъ дѣлъ. Въ виду сего, найдено было необходимымъ пересмотрѣть указанныя предположенія и оставить на обязанности Министра утвержденіе постановленій думы только по такимъ дѣламъ, которыя по ихъ значенію въ столицѣ невозможно предоставить окончательно рѣшенію думы. Съ этой точки зрѣнія изъ числа памѣчавшихся постановленій, подлежащихъ утвержденію Министра, были исключены нижеслѣдующія: 1) о переложеніи натуральныхъ земскихъ повинностей обывателей въ денежныя, съ обращеніемъ оныхъ на общія городскія средства, 2) о принятіи на общія средства города или объ отнесеніи на особые, въ предѣлахъ дѣйствительной надобности, сборы съ домовладѣльцевъ: а) содержанія и устройства мостовыхъ и тротуаровъ; б) очистки ды-

мовыхъ трубъ; в) содержанія, въ видахъ пожарной безопасности, ночныхъ карауловъ, и г) вывоза отбросовъ изъ города и удаленія ихъ посредствомъ канализаціи; 3) объ установленіи расцѣнокъ плановыхъ городскихъ земель, назначенныхъ подъ застройку и урегулированіе города; 4) о таксахъ: а) на хлѣбъ и мясо и б) за пользованіе извозчичьими и другими общественными экипажами, а также городскими желѣзными дорогами съ конной и механической тягой и другими усовершенствованными средствами сообщенія; 5) о размѣрахъ платы, взимаемой въ городской доходъ: а) за пользованіе всякаго рода городскими устройствами, предназначенными для общественнаго пользованія; б) за участки, отводимые отдѣльнымъ лицамъ или обществамъ подъ пароходныя пристани или подъ складъ нагружаемыхъ и выгружаемыхъ товаровъ, на набережныхъ и пристаняхъ; в) за стоянку судовъ на проходящихъ чрезъ городскія земли водяныхъ сообщеніяхъ свыше времени, необходимаго для нагрузки, выгрузки и удовлетвовенія другихъ потребностей по судоходству; г) за зимовку судовъ въ затонахъ и гаваняхъ, устроенныхъ на средства города; 6) объ инструкціяхъ исполнительнымъ органамъ общественнаго управленія; 7) о правилахъ для завѣдыванія капиталами и другими имуществами города, а также состоящими въ вѣдѣніи общественнаго управленія лечебными, благотворительными и иными общеполезными учрежденіями.

Такимъ образомъ изъ числа постановленій думы, должно требоваться утвержденіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ лишь по предположеніямъ ея: 1) о пріобрѣтеніи и отчужденіи принадлежащихъ городу недвижимыхъ имуществъ, за исключеніемъ участковъ, назначенныхъ по плану подъ застройку частными зданіями и урегулированіе города; 2) о займахъ, поручительствахъ или гарантіяхъ отъ имени города, и 3) о заключеніи договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплоатаціи ими городскихъ сооруженій общаго пользованія. При этомъ, что касается означенныхъ договоровъ, то въ числѣ ихъ есть и незначительные, доводить утвержденіе которыхъ до Министра Внутреннихъ Дѣлъ нѣтъ основаній. Поэтому опредѣлено, что утвержденію Министра подлежатъ проекты договоровъ въ случаяхъ, когда срокъ дѣйствія ихъ превышаетъ 12 лѣтъ или же когда сумма договора превосходитъ 500.000 р. Остальныя же такого рода дѣла нѣтъ препятствій предоставить окончательному рѣшенію думы, подлежащему опротестованію лишь въ случаяхъ, статьею 74 указанныхъ.

Такая постановка этого вопроса болѣе всего отвѣчаетъ началу, положенному въ основу пересмотра городоваго положенія въ примѣненіи его къ С.-Петербургу. Согласно этому началу, общественному управленію надлежитъ предоставить въ поручаемомъ ему дѣлѣ возможно широкую самостоятельность, а надзоръ правительственной власти долженъ примѣняться лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣятельность общественнаго управленія соприкасается съ общегосударственными интересами. Такого значенія лишены вопросы, по которымъ отказываются отъ требованія утвержденія постановленій по нимъ правительственною властью. Такъ, натуральныя повинности не могутъ имѣть особаго

практическаго значенія для С.-Петербурга, какъ столицы, гдѣ потребности, вызывающія эти повинности, или вовсе не существуютъ (появленіе вредныхъ для полей насѣкомыхъ и животныхъ и перевозка почты), или удовлетворяются за счетъ города на основаніи особыхъ законоположеній (отводъ квартиръ для полиціи). Посему обращеніе земскихъ натуральныхъ повинностей въ денежныя, съ отнесеніемъ на общія городскія средства, можетъ имѣть мѣсто въ случаяхъ лишь исключительныхъ и едвали можетъ вызывать особенное обремененіе городскаго бюджета. Если перечисленныя натуральныя повинности обращаются на особые сборы съ домовладѣльцевъ, то городскіе интересы отъ этого ущерба не терпятъ; въ случаѣ же принятія ихъ на общія средства города безъ возмѣщенія расходовъ его на этотъ предметъ, постановленія, явно противныя интересамъ мѣстнаго населенія, могутъ быть опротестованы на общемъ основаніи. Засимъ установленіе болѣе или менѣе постоянныхъ расцѣнокъ для продажи по нимъ городскихъ земель, возможное для незначительныхъ поселеній, гдѣ цѣны на землю мало измѣняются, едвали имѣетъ значеніе для столицы, гдѣ цѣна на землю растетъ изъ года въ годъ, и въ дѣйствительности, по справкѣ, доставленной С.-Петербургскою городскою управою, отчужденіе земель по расцѣнкамъ не производится, но онѣ продаются обыкновенно съ торговъ. Въ свою очередь инструкціи исполнительнымъ органамъ касаются внутренняго распорядка общественнаго управленія, вмѣшательство въ который административной власти едвали оправдывается дѣйствительною надобностью. Это предположеніе уже возникало при изданіи городоваго положенія 1892 г., но было отвергнуто Государственнымъ Совѣтомъ указавшимъ на неудобство такого порядка, при которомъ, вмѣстѣ съ чрезмѣрнымъ стѣсненіемъ самодѣятельности общественныхъ учрежденій, на губернскую администрацію возлагается непосильная обязанность разрѣшенія массы мелочныхъ дѣлъ городскаго хозяйства и благоустройства. Вслѣдствіе сего и такъ какъ, на основаніи положенія о земскихъ учрежденіяхъ, инструкціи земскихъ собраній не подлежатъ правительственному утвержденію, то признано было болѣе осторожнымъ не установлять подобнаго ограниченія и для городовъ. Исключеніе изъ сего допущено только: 1) для инструкцій, касающихся надзора за торговлею, которыя по важности предмета и по общему правилу подлежатъ утвержденію правительственной власти, 2) для инструкцій, опредѣляющихъ порядокъ дѣйствій управы и другихъ исполнительныхъ органовъ по завѣдыванію дѣлами, относящимися до училищъ, содержимыхъ на городскія средства. Необходимость утвержденія инструкцій послѣдней категоріи оправдывается тѣмъ, что въ этого рода постановленіяхъ городскихъ думъ замѣчаются нерѣдко уклоненія отъ дѣйствующихъ по учебной части узаконеній, коими установляются предѣлы полномочій общественнаго управленія по завѣдыванію училищами (журн. Соед. Деп. 1892 г., № 38, стр. 35—36). Въ виду означенныхъ соображеній, изданіе упомянутыхъ инструкцій оставлено за думою, за исключеніемъ касающихся учебной части, которыя по прежнему подчиняются утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Народнаго Просвѣщенія.

Такимъ образомъ, въ видѣ общаго вывода, признано умѣстнымъ въ извѣстной мѣрѣ усилить права С.-Петербургской городской думы и предоставить ей въ дѣлахъ, касающихся исключительно городскаго хозяйства, полномочія, превышающія дарованныя городовымъ положеніемъ 1892 г. остальнымъ городскимъ общественнымъ управленіямъ. Нѣтъ основанія опасаться какихъ либо неблагопріятныхъ послѣдствій отъ этой мѣры. Тотъ личный составъ распорядительной городской коллегіи, на который возможно разсчитывать при вновь установленныхъ относительно выборовъ правилахъ, даетъ полную увѣренность въ томъ, что оказываемое ему довѣріе оправдается и будетъ использовано исключительно въ общественныхъ интересахъ. Въ тѣхъ отдѣльныхъ случаяхъ, когда постановленія думы отступятъ отъ этого направленія, правительственной власти не будетъ закрыта возможность принять соотвѣтствующія мѣры, ибо такого рода постановленія, при просмотрѣ ихъ градоначальникомъ, могутъ быть въ указанныхъ закономъ случаяхъ пріостановлены и переданы на разсмотрѣніе особаго по дѣламъ г. С.-Петербурга присутствія *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 76—79)*.

72. Если Министръ Внутреннихъ Дѣлъ не признаетъ возможнымъ утвердить какое либо изъ представленныхъ ему, согласно статьѣ 71, постановленій думы, то оно считается несостоявшимся, о чемъ дума поставляется въ извѣстность, съ приведеніемъ уваженій, служившихъ основаніемъ рѣшенію Министра.

— Порядокъ утвержденія въ подлежащихъ случаяхъ губернаторомъ и Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ постановленій городской думы предполагалось заимствовать изъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г., но при этомъ въ самой редакціи соотвѣтствующихъ статей были допущены нѣкоторыя отступленія отъ правилъ упомянутаго положенія (пол. зем. учр. ст. 84 и 85). Такое несходство въ изложеніи однородныхъ предписаній, касающихся утвержденія административною властью постановленій городскихъ думъ, съ одной стороны, и земскихъ собраній, съ другой, было признано неудобнымъ, такъ какъ оно можетъ дать поводъ на практикѣ къ неправильному заключенію о различіи сихъ правилъ въ существѣ. Во избѣжаніе сего, эти правила въ редакціонномъ отношеніи были согласованы съ соотвѣтствующими постановленіями земскаго положенія *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 38)*.

См. также объясненіе къ статьѣ 71.

73. Постановленія думы, не подлежащія утвержденію, приводятся въ дѣйствіе, если градоначальникъ въ двухнедѣльный, со дня полученія сихъ постановленій, срокъ не остановитъ ихъ исполненія по причинамъ, означеннымъ въ статьѣ 74.

— По самому существу своихъ обязанностей градоначальникъ является первымъ отвѣтственнымъ лицомъ за благоустройство

столицы въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова. Эта отвѣтственность съ него не можетъ быть снята, и соотвѣтственно сему онъ не можетъ отстраняться отъ ближайшаго участія въ дѣятельности всѣхъ установленій и лицъ, вѣдающихъ дѣлами о семъ благоустройствѣ. На градоначальника въ отношеніи управленія столицею возложены обязанности и отвѣтственность губернаторовъ (ст. 863 общ. учр. губ.); ему поручено принятіе мѣръ для сохраненія народнаго здравія и обезпеченія продовольствія; ему принадлежитъ высшій надзоръ за скорымъ исполненіемъ всѣхъ законныхъ постановленій и требованій (тамъ же ст. 270), а также общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія (ст. 272) и на него же возложены многія другія дѣла, входящія въ кругъ дѣятельности городскаго общественнаго управленія. Понятно, что для выполненія многосложныхъ своихъ обязанностей градоначальникъ долженъ быть вооруженъ соотвѣтственными полномочіями, иначе для осуществленія ихъ въ его распоряженіи не будетъ достаточныхъ способовъ. Сообразно сему, должны быть установлены права, принадлежащія градоначальнику по отношенію къ городскому управленію.

Въ общемъ за градоначальникомъ сохраняется большинство принадлежащихъ ему по городовому положенію 1892 г. правъ. Удерживается самое существенное изъ принадлежащихъ градоначальнику полномочій—право просмотра всѣхъ, даже не подлежащихъ утвержденію правительственной власти, постановленій думы и представленія ихъ къ измѣненію или отмѣнѣ въ случаяхъ, если градоначальникъ усмотритъ, что они не согласны съ закономъ или не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія. Это право весьма обширное и ставитъ всю дѣятельность общественнаго управленія подъ контроль административной власти. Въ виду сего примѣненіе его должно быть весьма осторожнымъ, дабы оно не вызвало нареканій общественныхъ учрежденій на чрезмѣрное стѣсненіе ихъ дѣятельности *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 82 и 87)*.

74. Градоначальникъ останавливаетъ исполненіе постановленія думы въ тѣхъ случаяхъ, когда усмотритъ, что оно: 1) несогласно съ закономъ или состоялось съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти и порядка дѣйствій общественнаго управленія, или 2) не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія.

См. объясненіе къ статьѣ 73.

75. Постановленіе думы, которое градоначальникъ остановитъ, какъ несогласное съ закономъ или состоявшееся съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти и порядка дѣйствій общественнаго управленія, передается имъ въ мѣсячный, со дня полученія постановленія, срокъ на разсмотрѣніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга при-

сутствія. Рѣшеніе присутствія о приведеніи такого постановленія въ дѣйствіе или объ отмѣнѣ онаго подлежитъ исполненію. На рѣшеніе присутствія, коимъ отмѣняется постановленіе думы по основаніямъ, въ сей статьѣ указаннымъ, дума можетъ принести жалобу въ порядкѣ, установленнымъ статьею 13.

76. Постановленія думы, признаваемыя градоначальникомъ несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, представляются не далѣе, какъ въ мѣсячный, со дня полученія постановленія, срокъ на обсужденіе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія, которое по соображеніи дѣла представляетъ его со своимъ заключеніемъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ.

77. Если Министръ Внутреннихъ Дѣлъ не признаетъ возможнымъ разрѣшить исполненіе постановленій думы, представленныхъ ему на основаніи статьи 76, то въ отношеніи отмѣны или измѣненія сихъ постановленій соблюдаются правила, въ статьѣ 78 изложенныя. О распоряженіяхъ своихъ, касающихся подобныхъ постановленій, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ увѣдомляетъ градоначальника и городскаго голову въ трехмѣсячный срокъ, со дня полученія оныхъ.

— Въ отношеніи отмѣны постановленій думъ болѣе значительныхъ городовъ признавалось желательнымъ удержать порядокъ, установленный по этому предмету для земскихъ учрежденій. Такая постановка дѣла обезпечивала бы участіе въ обсужденіи вопросовъ объ отмѣнѣ постановленій городскихъ думъ, наряду съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, главныхъ начальниковъ и другихъ вѣдомствъ, интересы которыхъ затрагиваются дѣлами общественнаго управленія въ крупныхъ городскихъ центрахъ. Къ числу сихъ послѣднихъ слѣдуетъ отнести столицы, города губернскіе, областные и входящіе въ составъ градоначальствъ, а также наиболѣе значительные уѣздные города, которые по своей населенности и экономическому развитію не уступаютъ иногда городамъ губернскимъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 40—41).*

78. Отмѣна или измѣненіе, по представленіямъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ (ст. 77), постановленій городской думы разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ того должно послѣдовать возвышеніе городскаго обложенія противъ опредѣленнаго думою размѣра, а во всѣхъ прочихъ случаяхъ зависитъ отъ Комитета Министровъ.

См. объясненія къ статьѣ 77.

79. Если очередное собраніе думы не состоится по неприбытію законнаго числа гласныхъ, оно созывается вновь не далѣе какъ чрезъ двѣ недѣли, а въ случаѣ неприбытія требуемаго закономъ числа гласныхъ и во вновь созванное собраніе,—подлежащіе его разсмотрѣнію доклады управы и подвѣдомственныхъ ей органовъ общественнаго управленія представляются, съ заключеніемъ управы, Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Для разсмотрѣнія дѣлъ, перечисленныхъ въ статьѣ 63, Министръ поручаетъ головѣ созвать новое собраніе думы, которое считается состоявшимся при наличности пятидесяти четырехъ гласныхъ. Опредѣленія сего собранія считаются дѣйствительными въ случаѣ принятія рѣшенія не менѣе какъ двумя третями присутствующихъ въ собраніи лицъ. Относительно всѣхъ остальныхъ дѣлъ отъ Министра зависитъ либо возвратить ихъ думѣ для новаго разсмотрѣнія, либо тѣ изъ нихъ, которыя онъ признаетъ неотложными, передать на разрѣшеніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія, коему предоставляется или утвердить доклады управы, или вернуть дѣла думѣ. Въ томъ же порядкѣ разсматриваются дѣла, перечисленныя въ статьѣ 63, если созванное на основаніи настоящей статьи собраніе думы не состоится.

— Въ близкой связи съ вопросомъ о предѣлахъ дѣйствій общественнаго управленія стоитъ вопросъ о порядкѣ разрѣшенія докладовъ управы въ тѣхъ случаяхъ, когда для разсмотрѣнія ихъ дума не соберется въ законномъ составѣ. Проектъ предполагалъ установить, что если собраніе думы не состоится по неприбытію законнаго числа гласныхъ, то чрезъ двѣ недѣли она созывается вновь. Въ случаѣ неприбытія требуемаго закономъ числа гласныхъ и во вновь созванное собраніе, отъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ должно было зависѣть передать подлежащіе разсмотрѣнію этого собранія доклады на разрѣшеніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія. Объясненный порядокъ нѣсколько отличается отъ установленнаго статьею 89 городоваго положенія 1892 г., причемъ эти отступленія обусловливались бы главнымъ образомъ тѣмъ обстоятельствомъ, что надзоръ за дѣятельностью общественнаго управленія возлагается на Министра Внутреннихъ Дѣлъ, коему и должны представляться нерѣшенныя думою дѣла.

При обсужденіи этого вопроса было принято на видъ, что, согласно основному началу общественнаго управленія, всѣ подвѣдомственныя сему управленію дѣла должны имъ же и разрѣшаться. Однако строго провести этотъ принципъ не всегда возможно, ибо созывъ думы въ узаконенномъ составѣ нерѣдко затруднителенъ, вслѣдствіе чего городскія дѣла задерживаются, что во всякомъ случаѣ нежелательно, а иногда и недопустимо. Есть основаніе разсчитывать, что съ изданіемъ приспособленнаго къ особенностямъ столицы положенія случаи уклоненія гласныхъ отъ посѣщенія думы станутъ болѣе рѣдкими. Однако они возможны, и порядокъ направле-

нія дѣлъ въ этомъ случаѣ долженъ быть предусмотрѣнъ. Но необходимо озаботиться, чтобы отступленія отъ основнаго порядка допускались только въ случаяхъ невозможности нормальнаго направленія городскихъ дѣлъ. Въ сихъ видахъ дѣйствительно необходимо установить, чтобы всѣ дѣла, для разсмотрѣнія коихъ дума два раза не собралась въ надлежащемъ составѣ, представлялись Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Отъ него должно зависѣть дальнѣйшее направленіе дѣла, но при этомъ, наряду съ передачей ихъ на разрѣшеніе особаго присутствія, слѣдуетъ указать, что эти дѣла по усмотрѣнію Министра Внутреннихъ Дѣлъ могутъ быть передаваемы вновь на разрѣшеніе думы. Съ тѣмъ вмѣстѣ не слѣдуетъ забывать, что усиленный составъ думы—$^1/_2$ всѣхъ гласныхъ—требуется для разрѣшенія наиболѣе существенныхъ дѣлъ. Вслѣдствіе сего нельзя не предвидѣть, что именно по этимъ первой важности дѣламъ чаще всего возникнутъ затрудненія для собранія думы въ узаконенномъ составѣ. Такимъ образомъ при широкомъ примѣненіи сего постановленія многіе изъ вопросовъ объ отчужденіи имуществъ, о займахъ, о заключеніи договоровъ и другіе, капитальнѣйшаго значенія для общественнаго управленія, разрѣшались бы не этимъ управленіемъ, а коллегіей, составленной изъ правительственныхъ чиновниковъ вмѣстѣ съ выборными представителями и предназначенной не для веденія городскаго хозяйства, а только для надзора за правильнымъ теченіемъ его. Если дѣло приметъ такой оборотъ, то начало самоуправленія будетъ поколеблено, а въ немъ, какъ сказано, лежитъ залогъ преуспѣянія городскаго хозяйства. Въ виду сего полезно принять мѣры для устраненія этихъ послѣдствій. Въ этихъ видахъ рѣшено постановить, что дѣла, наиболѣе существенныя, передаются Министромъ еще разъ на разрѣшеніе думы. Но при этомъ признано возможнымъ отказаться отъ требованія усиленнаго состава думы, тѣмъ болѣе, что сомнительно даже, оказалось ли бы такое требованіе всегда выполнимымъ. О назначеніи сихъ дѣлъ къ слушанію гласные будутъ три раза поставлены повѣстками въ извѣстность. Если гласныхъ тѣмъ не менѣе не соберется достаточное количество, то причины тому нельзя искать исключительно въ безразличномъ отношеніи къ своимъ обязанностямъ. Отсутствіе нѣкоторыхъ гласныхъ можетъ объясняться дѣйствительною невозможностью прибыть въ засѣданіе. Чтобы дать думѣ тѣмъ не менѣе возможность постановить свое рѣшеніе, необходимо разрѣшить при третьемъ созывѣ обсуждать дѣла указанной категоріи и при наличности трети гласныхъ, съ сохраненіемъ, однако, требованія, чтобы рѣшенія принимались $^2/_3$ прибывшихъ гласныхъ. Если и при этомъ условіи засѣданіе думы не состоится, то единственнымъ исходомъ слѣдуетъ признать передачу и этихъ дѣлъ на разрѣшеніе присутствія. Что же касается остальныхъ дѣлъ, не разрѣшенныхъ думою по недостаточности состава ея, то на Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ будетъ лежать обязанность войти въ соображеніе о неотложности ихъ. Только тѣ изъ нихъ, промедленіе въ разрѣшеніи коихъ по самому существу предмета не можетъ быть допущено, должны быть направлены въ исключительномъ порядкѣ на разрѣшеніе ихъ присутствіемъ. Въ случаѣ же отсутствія такой спѣшности Министръ не

преминетъ отложить разрѣшеніе дѣлъ до болѣе удобнаго для новаго созыва думы времени. Что же касается полномочій, предоставленныхъ особому по городскимъ дѣламъ присутствію относительно разрѣшенія передаваемыхъ ему дѣлъ, то они ограничены правомъ утвержденія доклада управы. Если же присутствіе съ такимъ докладомъ не сочтетъ возможнымъ согласиться, то отъ него будетъ зависѣть отклонить этотъ докладъ, и тогда дѣло можетъ возникнуть вновь только нормальнымъ порядкомъ, то есть по представленію управы городской думѣ (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 92—95*).

ОТДѢЛЕНІЕ ТРЕТЬЕ.

О городскомъ головѣ, городской управѣ и другихъ исполнительныхъ органахъ общественнаго управленія.

80. Непосредственное завѣдываніе дѣлами городскаго хозяйства и управленія, по правиламъ сего положенія, подлежащихъ уставовъ и узаконеній, а также согласно постановленіямъ думы, возлагается на городскаго голову и городскую управу, съ состоящими при послѣдней исполнительными органами общественнаго управленія.

— Отсутствіе живой и отвѣтственной личной дѣятельности, объединяющей въ своихъ рукахъ всѣ нити городскаго хозяйства, являлось одною изъ наиболѣе слабыхъ сторонъ исполнительнаго органа столь огромнаго и сложнаго городскаго управленія, какъ С.-Петербургское. Въ устраненіе этого именно недостатка признано необходимымъ повысить положеніе С.-Петербургскаго городскаго головы, признавъ его первенствующимъ исполнительнымъ органомъ общественнаго управленія. Мысль эта нашла себѣ выраженіе въ опредѣленномъ указаніи на то, что исполнительная въ городскихъ дѣлахъ власть принадлежитъ городскому головѣ и городской управѣ, а также въ возложеніи на него общаго надзора за особыми лицами и исполнительными коммисіями, избираемыми думою для завѣдыванія отдѣльными отраслями городскаго хозяйства (*Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 77—78*).

81. Городская управа состоитъ, подъ предсѣдательствомъ городскаго головы, изъ товарища головы и восьми членовъ управы. Число членовъ управы можетъ быть увеличено думою съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Въ томъ же порядкѣ можетъ быть учреждена вторая должность товарища городскаго головы.

— При обсужденіи предположенія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ объ учрежденіи должности втораго товарища городскаго головы было заявлено, что трудно заранѣе рѣшить, окажется ли дѣйствительная надобность въ такой должности, особенно въ виду того, что пред-

сѣдательствованіе въ думѣ возлагается на особое лицо, а слѣдовательно обязанности городскаго головы должны до нѣкоторой степени облегчиться. При отсутствіи же увѣренности въ необходимости новой должности лучше воздержаться отъ учрежденія ея, предоставивъ общественному управленію право самому возбудить этотъ вопросъ согласно указаніямъ практики (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 120*).

82. Распредѣленіе обязанностей между городскимъ головою и его товарищемъ зависитъ отъ думы.

83. Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства и управленія могутъ быть назначаемы думою, по представленію общаго присутствія управы и съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, изъ среды гласныхъ или вообще лицъ, имѣющихъ право голоса на выборахъ, особыя лица, а въ случаѣ необходимости—и особыя исполнительныя коммисіи. Тѣ и другія, подчиняясь управѣ, дѣйствуютъ на основаніи инструкцій городской думы подъ общимъ надзоромъ городскаго головы (ст. 92).

— Общее число исполнительныхъ коммисій, постоянно умножаясь, дошло къ 1902 году до двѣнадцати, съ числомъ членовъ отъ 3 до 32-хъ въ каждой, причемъ личный составъ коммисій—предсѣдатели и члены—избирались въ С.-Петербургѣ исключительно изъ числа гласныхъ. Въ результатѣ создалось такое положеніе, при которомъ члены коммисій, являясь въ составѣ послѣднихъ лицами, призванными къ содѣйствію управѣ въ дѣлѣ непосредственнаго завѣдыванія городскимъ хозяйствомъ, иначе говоря, служебными ея органами, одновременно съ тѣмъ въ составѣ думы, образуя нерѣдко большинство, являлись уже руководителями управы и судьями дѣйствій какъ ея, такъ равно и своихъ собственныхъ. Однородность положенія и отношеній къ управѣ укрѣпляла естественно солидарность воззрѣній въ средѣ членовъ всѣхъ вообще коммисій, чѣмъ и объяснялась во всемъ замѣтная склонность думы не противодѣйствовать стремленіямъ коммисій къ самостоятельности отъ управы, ясно сказывавшаяся во всѣхъ инструкціяхъ думы коммисіямъ, составлявшихся этими послѣдними и утверждавшихся думою безъ всякой почти провѣрки.

Обширный составъ коммисій, сосредоточивая въ своихъ рукахъ дѣйствительное завѣдываніе хозяйствомъ, придавалъ всему городскому управленію характеръ бюрократическій со всѣми его недостатками, но безъ всякихъ, въ то же время, присущихъ этому порядку достоинствъ. Въ результатѣ, городское хозяйство, взятое какъ въ цѣломъ, такъ и въ отдѣльныхъ его отрасляхъ, было лишено единства и отвѣтственнаго хозяина. Городской голова, являясь по имени главою исполнительной въ городскихъ дѣлахъ власти, въ дѣйствительности былъ лишенъ всякой возможности ее осуществлять, такъ какъ у него не было полномочій, необходимыхъ для того, чтобы оказать непосредственное вліяніе на

ходъ городскихъ дѣлъ; управа, въ которой, по мысли закона, вся власть эта должна быть сосредоточена, обратилась въ канцелярію, тщетно ведущую борьбу съ исполнительными коммисіями, а послѣднія, чувствуя за собою поддержку думы, не считались ни въ чемъ съ управой.

При новой организаціи трудъ, лежавшій на городской управѣ, значительно облегчится, вслѣдствіе чего исчезнетъ, конечно, и необходимость и поводъ къ учрежденію многочисленныхъ исполнительныхъ коммисій, размноженіе которыхъ внесло такой разладъ въ существующій строй С.-Петербургскаго городскаго управленія и повлекло за собою распаденіе единства исполнительной въ городскихъ дѣлахъ власти.

Нельзя отрицать, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ можетъ оказаться болѣе удобнымъ обособить нѣсколько ту или иную отрасль городскаго хозяйства, вызывающую необходимость въ болѣе сложномъ исполнительномъ органѣ. Сюда относятся, напримѣръ: дѣло народнаго образованія, нуждающееся въ особомъ органѣ, объединяющемъ хозяйственную дѣятельность попечителей училищъ; дѣло общественнаго призрѣнія, особенно въ случаѣ организаціи мѣстныхъ по частямъ города попечительствъ; наконецъ, такая же потребность въ особомъ органѣ можетъ встрѣтиться и въ дѣлѣ управленія иными отраслями городскаго хозяйства. Съ другой стороны, нѣкоторыя отрасли городскаго управленія по самому ихъ существу могутъ развиваться болѣе успѣшно лишь состоя въ завѣдываніи особаго коллегіальнаго органа, чѣмъ при иныхъ условіяхъ. Сюда относится, напримѣръ, оцѣнка городскихъ недвижимыхъ имуществъ для обложенія ихъ городскимъ сборомъ. Посему, въ виду возможной пользы отъ образованія въ извѣстныхъ случаяхъ для завѣдыванія такими отраслями хозяйства особыхъ избираемыхъ думою исполнительныхъ коммисій, предполагалось поставить образованіе ихъ въ зависимость отъ ходатайства о томъ общаго собранія управы и отъ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, съ тѣмъ, чтобы такія коммисіи дѣйствовали подъ непосредственнымъ руководствомъ городскаго головы (*Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 17—19 и 79—80*).

— При обсужденіи предположеній, касающихся устройства исполнительныхъ органовъ, обращено было вниманіе на отсутствіе въ проектѣ указаній объ участіи думы въ вопросахъ объ учрежденіи исполнительныхъ коммисій и въ назначеніи отдѣльныхъ лицъ для завѣдыванія спеціальными отраслями городскаго хозяйства и управленія. Этимъ путемъ имѣлось въ виду достигнуть объединенія всей исполнительной власти въ управѣ чрезъ посредство ближайшаго подчиненія ей исполнительныхъ коммисій. При полномъ сочувствіи къ этой мысли, замѣчено было однако, что осуществленіе ея можетъ быть достигнуто и безъ устраненія думы отъ вопросовъ, столь близко ея касающихся, какъ устройство учрежденій общественнаго управленія. Соотвѣтственно сему, постановлено, что вопросы упомянутой категоріи возбуждаются управою, а разрѣшаются думою съ утвержденія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, участіе коего

въ этомъ дѣлѣ полезно сохранить, въ устраненіе образованія чрезмѣрнаго числа исполнительныхъ коммисій. Особое же постановленіе о подчиненіи указанныхъ лицъ и коммисій руководству городскаго головы сочтено излишнимъ, ибо ему ввѣряется общій надзоръ за правильнымъ теченіемъ дѣлъ какъ въ городской управѣ, такъ и въ прочихъ исполнительныхъ органахъ общественнаго управленія *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 121—122).*

84. Исполнительныя коммисіи состоятъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ управы, по назначенію общаго присутствія ея. По предложенію головы, дума можетъ избрать въ предсѣдатели коммисіи особое лицо.

См. объясненія къ статьѣ 83.

85. Присутствія управы раздѣляются на общія и особыя. Общее присутствіе образуется, подъ предсѣдательствомъ городскаго головы или замѣняющаго его лица, изъ товарища головы, членовъ управы, а равно предсѣдателей исполнительныхъ коммисій и лицъ, избранныхъ думою для завѣдыванія отдѣльными отраслями городскаго хозяйства. Особыя присутствія образуются, подъ предсѣдательствомъ головы или его товарища, изъ членовъ управы по особому росписанію. Прочія указанныя въ сей статьѣ лица участвуютъ съ правомъ голоса въ засѣданіяхъ особыхъ присутствій лишь при разсмотрѣніи тѣхъ дѣлъ, которыя составляютъ предметъ ближайшаго ихъ завѣдыванія.

Примѣчаніе. Для участія въ разсмотрѣніи плановъ и фасадовъ на постройки и перестройки, а равно при обсужденіи вопросовъ, касающихся устройства пожарной части, въ засѣданія управы приглашается брантъ-маіоръ, съ правомъ голоса.

— Для объединенія дѣятельности городскихъ управъ и исполнительныхъ коммисій, признано полезнымъ установить извѣстную связь между личнымъ составомъ тѣхъ и другихъ учрежденій. Для достиженія этой цѣли законъ 1870 года постановлялъ, что исполнительныя коммисіи состоятъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ городской управы, по назначенію ея присутствія, если же дума найдетъ нужнымъ избрать въ предсѣдатели коммисіи особое лицо, то послѣднее вступаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ въ число членовъ управы. Постановленіе это Министерство Внутреннихъ Дѣлъ не признало возможнымъ включить въ проектъ на томъ, собственно, основаніи, что оно открыло бы возможность обхода закона о предѣльномъ числѣ членовъ городской управы. Соображеніе это, не оправдывая отмѣны упомянутаго правила, указало лишь на необходимость измѣненія его въ томъ смыслѣ, что избранные думою особые предсѣдатели исполнительныхъ коммисій не поступаютъ въ число членовъ управы, но лишь участвуютъ съ правомъ голоса при

разсмотрѣніи послѣднею дѣлъ, касающихся предметовъ вѣдомства коммисій (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 45*).

— По городовому положенію 1892 г. всѣ дѣла, подлежащія вѣдѣнію управы, разсматриваются въ одномъ ея присутствіи, возможность раздѣленія управы на особыя присутствія, съ распредѣленіемъ между ними подлежащихъ вѣдѣнію управы дѣлъ, не предусматривалась. Между тѣмъ, участіе въ засѣданіяхъ управы, число которыхъ въ С.-Петербургѣ доходитъ ежегодно до двухсотъ семидесяти, при десяти тысячахъ подлежащихъ разсмотрѣнію ея дѣлъ, поглощало такъ много времени и вниманія, что препятствовало и головѣ и членамъ управы заниматься надлежащимъ образомъ дѣлами, состоящими на личной ихъ отвѣтственности. Въ устраненіе вытекающихъ отсюда неудобствъ образованы двоякаго рода коллегіальныя присутствія управы: общее—подъ предсѣдательствомъ городскаго головы или его товарища, для разсмотрѣнія болѣе важныхъ дѣлъ, и особыя—подъ предсѣдательствомъ товарища головы, для обсужденія дѣлъ второстепеннаго значенія и спеціальныхъ. Такое подраздѣленіе присутствій управы, устраняя необходимость постояннаго участія въ собраніяхъ ея всѣхъ членовъ, откроетъ возможность и городскому головѣ принять на свою отвѣтственность и городской управѣ возлагать на своихъ членовъ въ большемъ объемѣ обязанности, подлежащія личному и непосредственному исполненію. Мѣра эта устранитъ, такимъ образомъ, совершенно ненормальное положеніе вещей, при которомъ и голова, и товарищъ его, и члены управы все почти время посвящали засѣданіямъ въ управѣ и въ думѣ и лишались тѣмъ самымъ возможности заниматься, какъ слѣдуетъ, дѣлами городскаго хозяйства. Съ другой стороны, увеличеніе срока службы головы, его товарищей и членовъ управы съ четырехъ лѣтъ до шести обезпечитъ возможность болѣе близкаго изученія сими лицами городскихъ потребностей и большій навыкъ ихъ въ веденіи дѣлъ городскаго хозяйства (*Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 78—79*).

— Въ виду освобожденія городскаго головы отъ предсѣдательствованія въ думѣ, признано возможнымъ возложить на него предсѣдательствованіе какъ въ общемъ присутствіи управы, такъ и въ особыхъ, съ предоставленіемъ ему при этомъ права замѣнять себя своимъ товарищемъ (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 122*).

86. Если голова временно не можетъ исправлять своей должности по болѣзни или другимъ уважительнымъ причинамъ или будетъ отвлеченъ исполненіемъ иныхъ, возложенныхъ на него по закону, обязанностей, то онъ замѣняется старшимъ изъ своихъ товарищей по времени вступленія въ должность или по количеству голосовъ, полученныхъ при предшествовавшемъ сему избраніи. За отсутствіемъ товарища или заступающаго мѣсто головы онъ замѣняется старшимъ по времени избранія и количеству избирательныхъ голосовъ членомъ управы.

— Въ проектѣ предполагалось постановить, что если городской голова временно не можетъ исправлять своей должности по болѣзни или по другимъ уважительнымъ причинамъ или будетъ отвлеченъ исполненіемъ иныхъ, возложенныхъ на него по закону, обязанностей, то онъ замѣняется однимъ изъ своихъ товарищей, по указанію Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

За отсутствіемъ правильныхъ основаній для привлеченія административной власти къ разрѣшенію подобнаго рода вопросовъ, гораздо проще опредѣленно указать, что городскаго голову, на общемъ основаніи, замѣняетъ старшій изъ его товарищей по времени вступленія въ должность или по количеству голосовъ, полученныхъ при предшествовавшемъ его избраніи, а за отсутствіемъ товарища или заступающаго мѣсто головы, онъ замѣняется старшимъ по времени избранія и количеству избирательныхъ шаровъ членомъ управы *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г. № 76, стр. 122).*

87. Управа обязана имѣть инвентарь всѣмъ городскимъ имуществамъ; она ведетъ текущія дѣла по городскому хозяйству, изыскиваетъ мѣры къ его улучшенію, собираетъ нужныя для думы свѣдѣнія и исполняетъ ея опредѣленія, составляетъ участковые избирательные списки и доставляетъ избирателямъ по мѣсту ихъ жительства эти списки, а равно правила о порядкѣ производства выборовъ и составленную думою по сему предмету инструкцію, а также свѣдѣнія объ избранныхъ по первому разряду въ гласные лицахъ, приготовляетъ помѣщенія для участковыхъ выборовъ, составляетъ проекты городскихъ смѣтъ, взимаетъ и расходуетъ городскіе сборы на установленныхъ закономъ и состоявшимися въ надлежащемъ порядкѣ постановленіями думы основаніяхъ, ищетъ и отвѣчаетъ въ судѣ по имущественнымъ дѣламъ города, опредѣляетъ, съ разрѣшенія думы, правила и сроки отчетности подчиненныхъ ей лицъ и учрежденій, ревизуетъ эту отчетность и представляетъ думѣ отчеты: а) о своей дѣятельности; б) о денежныхъ оборотахъ по городскимъ суммамъ, и в) о состояніи подвѣдомственныхъ ей отраслей хозяйства, заведеній и имуществъ.

Сверхъ сего отъ управы зависитъ: 1) сложеніе безнадежныхъ къ поступленію или неправильно числящихся недоимокъ по городскимъ сборамъ, начетовъ и денежныхъ взысканій, въ предѣлахъ предоставленныхъ ей думою полномочій; 2) опредѣленіе, въ предѣлахъ отпускаемаго для этого кредита, размѣровъ содержанія лицамъ, состоящимъ на общественной службѣ, за исключеніемъ лицъ, занимающихъ должности, замѣщаемыя по выбору или по назначенію отъ правительства, а равно тѣхъ, размѣры содержанія коимъ установлены общимъ утвержденнымъ думою штатомъ.

— Для устраненія недостатковъ въ дѣятельности С.-Петербургской думы необходимо возможное освобожденіе ея отъ разсмотрѣнія такихъ дѣлъ, которыя по ихъ маловажному значенію могутъ быть разрѣшаемы безъ ея участія. Городская дума должна, очевидно, заниматься лишь такими дѣлами, которыя имѣютъ болѣе или менѣе существенное значеніе въ кругу интересовъ городскаго управленія, а не мелкими и повседневными, которыя съ полнымъ успѣхомъ могутъ быть предоставлены разрѣшенію городскаго головы и управы. Очевидно, что при такой только постановкѣ дума можетъ сосредоточиться вполнѣ на основныхъ и главныхъ вопросахъ городскаго хозяйства, правильное и незамедлительное разрѣшеніе которыхъ не будетъ въ этомъ случаѣ тормозиться обсужденіемъ второстепенныхъ вопросовъ, и главныя линіи городскаго хозяйства не будутъ стушевываться и теряться изъ глазъ за мелочными подробностями. Восхожденіе же на разрѣшеніе столичной думы мелочныхъ дѣлъ, указанныхъ въ городовомъ положеніи 1892 г., равно какъ разсмотрѣніе жалобъ на всѣ распорядительныя дѣйствія управы, обременяя думу и отвлекая ее отъ болѣе серьезныхъ задачъ, въ то же время являлись и серьезной помѣхой для дѣятельности управы.

Съ этой точки зрѣнія изъ непосредственнаго вѣдѣнія думы предполагалось изъять и возложить на управу разрѣшеніе дѣлъ:

1) о сложеніи безнадежныхъ къ поступленію или неправильно числящихся недоимокъ по городскимъ сборамъ—какъ дѣлъ свойства чисто исполнительнаго, рѣшеніе коихъ зависитъ единственно отъ выясненія факта безнадежности взысканія или неправильнаго начисленія сбора, и

2) о назначеніи, въ предѣлахъ отпущеннаго думою кредита, всякаго рода денежныхъ выдачъ лицамъ, состоящимъ на городской службѣ, за исключеніемъ тѣхъ, которыя занимаютъ должности по выборамъ или по назначенію отъ правительства, а равно тѣхъ, размѣры содержанія коихъ установлены общимъ, утвержденнымъ думою, штатомъ. Вопросы этого рода составляли до 20% общаго числа разсматриваемыхъ думою дѣлъ. Между тѣмъ, при условіи возложенія на управу непосредственнаго завѣдыванія городскимъ хозяйствомъ, естественнѣе всего ей же предоставить и ближайшее участіе въ опредѣленіи размѣровъ вознагражденія тѣхъ служащихъ, которые содѣйствуютъ ей въ выполненіи этой задачи *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ, 1903 г., № 17, стр. 75—76).*

См. также объясненія къ статьѣ 54.

88. Къ предметамъ вѣдѣнія управы относятся:

1) утвержденіе плановъ и фасадовъ частныхъ зданій и выдача разрѣшеній на ихъ перестройки и капитальныя исправленія въ предѣлахъ, предоставленныхъ городскому общественному управленію;

2) разрѣшеніе устройства общественныхъ зданій, купаленъ, а равно заводскихъ и иныхъ промышленныхъ заведеній, разрѣшеніе коихъ не

выходитъ вообще изъ предѣловъ власти городскихъ общественныхъ управленій (уст. пром., т. XI, ч. 2, изд. 1893 г., ст. 71);

3) наблюденіе, при содѣйствіи полиціи, за правильнымъ производствомъ означенныхъ построекъ;

4) собираніе свѣдѣній о цѣнахъ на предметы продовольствія, а равно на строительные матеріалы и всѣ другіе, заготовляемые разными учрежденіями, и снабженіе послѣднихъ, по ихъ требованію, свѣдѣніями о сихъ цѣнахъ, и

5) дѣла, указанныя въ особыхъ законоположеніяхъ и уставахъ.

89. Распоряженія городской управы по предметамъ, указаннымъ въ п. 2 ст. 88, приводятся въ исполненіе съ согласія градоначальника. Если со стороны градоначальника послѣдуютъ возраженія, то онъ представляетъ дѣло, въ срокъ не далѣе двухъ недѣль отъ полученія постановленія управы, на разрѣшеніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія, распоряженія котораго обязательны для управы.

90. Правила, относящіяся до внутренняго распорядка въ управѣ, указаніе дѣлъ, подлежащихъ коллегіальному обсужденію оной, распредѣленіе дѣлъ между присутствіями управы и личнымъ ея составомъ, порядокъ веденія въ управѣ дѣлъ, перечисленныхъ въ статьѣ 88, а равно правила, касающіяся порядка дѣйствій прочихъ исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія, устанавливаются инструкціями думы (ст. 54, п. 3). Возложенныя на управу обязанности распредѣляются между личнымъ ея составомъ по постановленіямъ самой управы, утвержденнымъ думою.

91. Дѣла, подлежащія коллегіальному обсужденію управы, рѣшаются по большинству голосовъ, при равенствѣ коихъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Если, однако, голова найдетъ, что опредѣленіе большинства противно закону, то останавливаетъ исполненіе онаго и немедленно представляетъ дѣло градоначальнику, который передаетъ его на разрѣшеніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія. Въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, голова въ правѣ самъ принять мѣры, предоставленныя коллегіальному обсужденію управы, но обязанъ довести о своихъ дѣйствіяхъ до свѣдѣнія управы въ первое затѣмъ засѣданіе ея.

92. Общій надзоръ за правильнымъ теченіемъ дѣлъ въ городской управѣ и прочихъ исполнительныхъ органахъ общественнаго управленія принадлежитъ головѣ. Власти его предоставляются также распоряженія

о собраніи свѣдѣній, приготовленіе дѣлъ къ докладу и другія подобныя исполнительныя дѣйствія.

93. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется производить чрезъ посредство назначенныхъ имъ для того лицъ ревизію дѣятельности исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія, а также подвѣдомственныхъ оному учрежденій. Усмотрѣвъ при ревизіи, либо инымъ способомъ, неправильныя дѣйствія упомянутыхъ установленій, Министръ, по истребованіи отъ управы объясненія, предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка. Управа, если встрѣтитъ затрудненіе къ исполненію такого предложенія, представляетъ о семъ думѣ. Въ случаѣ согласія думы съ мнѣніемъ управы, дѣло представляется Министру и предлагается имъ на разрѣшеніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія. Рѣшеніе присутствія обязательно для управы и можетъ быть обжаловано лишь думою въ порядкѣ, указанномъ статьею 13.

— По общему, принятому въ нашемъ законодательствѣ, порядку, истребованіе объясненія отъ лица или учрежденія, распоряженія коего признаются неправильными, должно всегда предшествовать принятію дальнѣйшихъ мѣръ понужденія. Это начало полезно удержать въ силѣ.

Согласно проекту, дума совершенно устранялась отъ участія въ обсужденіи возбуждаемыхъ губернскимъ начальствомъ вопросовъ о неправильныхъ дѣйствіяхъ исполнительныхъ ея органовъ, сохраняя лишь право обжалованія касающихся сего предмета рѣшеній губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія Сенату. Такой порядокъ признанъ былъ неудобнымъ, такъ какъ въ дѣлахъ городскаго общественнаго управленія распорядительная власть принадлежитъ городской думѣ, постановленія которой обязательны для исполнительныхъ ея органовъ. При этихъ условіяхъ неправильныя дѣйствія послѣднихъ могутъ выразиться большею частью въ такихъ распоряженіяхъ, которыя или противорѣчатъ преподаннымъ думою указаніямъ, или съ ними согласны. Въ первомъ случаѣ, внесеніе возбужденнаго вопроса о неправильныхъ дѣйствіяхъ управы на разсмотрѣніе думы дастъ послѣдней возможность настоять на исполненіи своихъ распоряженій. Во второмъ—ей будетъ открытъ путь къ пересмотру постановленій думы, неправильность коихъ обнаружилась при ихъ исполненіи. Въ томъ и другомъ случаѣ отмѣна распоряженія управы постановленіемъ думы значительно упростила бы и ускорила возстановленіе нарушеннаго порядка. Наконецъ, въ тѣхъ рѣдкихъ, должно надѣяться, случаяхъ, когда дума, согласившись съ мнѣніемъ управы, встрѣтила бы и съ своей стороны затрудненія исполнить предложеніе губернатора,—внесеніе дѣла въ губернское присутствіе съ отзывомъ думы значительно облегчило бы послѣднему правильное разрѣшеніе возбужденнаго вопроса. Во вниманіе ко всѣмъ этимъ соображеніямъ было признано полезнымъ выразить въ законѣ, что управа, встрѣтивъ затрудненіе въ исполненіи

предложенія губернатора, заявляетъ о семъ думѣ и лишь при согласіи послѣдней съ мнѣніемъ управы дѣло представляется губернатору для передачи на разрѣшеніе присутствія *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 43—44).*

—Предположеніе о передачѣ принадлежащаго нынѣ градоначальнику права производства ревизіи исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія Министру Внутреннихъ Дѣлъ, чрезъ посредство подчиненныхъ ему чиновъ, не вызываетъ сомнѣній, ибо это право необходимо Министру для осуществленія возлагаемаго на него надзора за общественнымъ управленіемъ. Въ существѣ отъ такого переложенія права производства ревизіи не послѣдуетъ особыхъ измѣненій, ибо ревизіонныя замѣчанія будутъ представляться чрезъ думу, конечно, по истребованіи отъ управы надлежащихъ объясненій и въ случаѣ отказа ея возстановить собственною властью нарушенный порядокъ, особому по дѣламъ города присутствію, рѣшенія коего будутъ обязательны для управы; за думою же должно быть сохранено лишь предоставленное ей нынѣ статьею 101 городоваго положенія 1892 г. право обжалованія сихъ рѣшеній *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 89—90).*

94. Градоначальникъ, если усмотритъ изъ дошедшихъ до него сообщеній и донесеній правительственныхъ, сословныхъ или земскихъ установленій неправильныя дѣйствія исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія, а также подвѣдомственныхъ оному лицъ и учрежденій, входитъ въ сношеніе съ городскимъ головою о возстановленіи нарушеннаго порядка. Если голова встрѣтитъ затрудненія къ исполненію замѣчаній градоначальника, то это дѣло представляется съ объясненіями управы на разрѣшеніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія. Относительно обжалованія рѣшеній присутствія соблюдается порядокъ, установленный въ предшедшей (93) статьѣ.

— За градоначальникомъ сохраняется полномочіе принимать мѣры для возстановленія нарушеннаго порядка въ тѣхъ случаяхъ, когда до него дойдутъ свѣдѣнія о неправильныхъ дѣйствіяхъ исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія и подвѣдомственныхъ ему учрежденій. При этомъ, очевидно, градоначальнику не можетъ быть предоставлено право вмѣшательства во всѣ дѣйствія указанныхъ установленій и лицъ, а на его обязанности лежитъ лишь наблюденіе за законностью ихъ дѣйствій. Въ этомъ смыслѣ примѣняется содержащееся въ городовомъ положеніи 1892 г. однородное постановленіе (ст. 101) и другаго толкованія ему не можетъ быть дано. Поэтому правило это возможно сохранить безъ измѣненія. Необходимо лишь воспроизвести въ немъ содержащееся въ городовомъ положеніи 1892 г. указаніе, что градоначальникъ принимаетъ мѣры для устраненія тѣхъ неправильныхъ дѣйствій управы, о коихъ онъ освѣдомится изъ сообщеній и донесеній правительственныхъ, сословныхъ или земскихъ установленій *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 90).*

95. Сношенія общественнаго управленія производятся отъ имени городскаго головы съ высшими и равными ему лицами и учрежденіями, а съ остальными—сношенія производятся отъ имени управы. Съ градоначальникомъ, столичными и губернскими учрежденіями и подчиненными имъ установленіями голова сносится отношеніями. Къ Министру Внутреннихъ Дѣлъ голова входитъ съ представленіями и получаетъ отъ него предложенія.

— Измѣненіе въ порядкѣ осуществленія правительственнаго надзора должно имѣть слѣдствіемъ и болѣе или менѣе значительныя измѣненія въ отношеніяхъ С.-Петербургскаго градоначальника къ городскому головѣ и управѣ. При разсмотрѣніи дѣлъ въ особомъ присутствіи, градоначальникъ и городской голова окажутся въ положеніи равноправныхъ сторонъ, причемъ разномысліе между ними во взглядахъ на тѣ или иные вопросы городскаго хозяйства, если таковое возникнетъ, будетъ разрѣшаться высшей инстанціей. По симъ соображеніямъ городской голова ставится въ непосредственную подвѣдомственность Министру Внутреннихъ Дѣлъ, къ которому голова будетъ входить съ представленіями, получая отъ него предложенія; съ другой стороны, голова уравнивается до извѣстной степени съ градоначальникомъ, вслѣдствіе чего долженъ сноситься съ нимъ отношеніями *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 86).*

— По проекту всѣ сношенія общественнаго управленія предполагалось производить отъ имени городскаго головы. Такъ какъ этимъ исключается возможность сношенія по дѣламъ города, помимо городскаго головы, даже въ тѣхъ случаяхъ, когда свойство дѣлъ совершенно не требуетъ производства переписки отъ его имени, то было признано полезнымъ оговорить, что отъ имени головы сношенія общественнаго управленія производятся лишь съ высшими и равными ему лицами и учрежденіями, а съ остальными отъ имени управы *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 123).*

96. Для управленія городскими имуществами и заведеніями, а также для исполненія обязанностей, которыя по свойству своему требуютъ особыхъ познаній и подготовки, управа можетъ приглашать лицъ, не состоящихъ гласными думы. Назначеніе и увольненіе лицъ, исполняющихъ въ управѣ обязанности по дѣлопроизводству, а также служащихъ въ общественномъ управленіи по найму, принадлежитъ головѣ.

— На обязанность городскаго головы предполагалось возложить назначеніе и увольненіе всѣхъ вообще служащихъ въ общественномъ управленіи по найму, независимо отъ ихъ положенія, что, конечно, повело бы къ излишнему обремененію головы вопросами несущественнаго значенія и для самаго дѣла оказалось бы стѣснительнымъ. Въ соотвѣтствующей статьѣ (105) городоваго положенія 1892 г. содержится указаніе только на назначеніе и увольненіе головою лицъ, исполняющихъ

обязанности въ управѣ по дѣлопроизводству. Упомянутое указаніе нужно ввести и въ новое положеніе *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 123)*.

97. Лицамъ, служащимъ въ учрежденіяхъ общественнаго управленія какъ по выборамъ, такъ и по вольному найму, запрещается участвовать въ пріобрѣтеніи имуществъ, продажа коихъ возложена на нихъ по службѣ. Сверхъ того, на означенныхъ лицъ распространяются правила, изложенныя въ статьяхъ 722—724 устава о службѣ по опредѣленію отъ правительства (св. зак., т. III, изд. 1896 г.). Относительно условій совмѣщенія платныхъ должностей по общественному управленію, за исключеніемъ служащихъ по найму, съ другими платными же должностями по службѣ общественной и государственной или въ частныхъ учрежденіяхъ соблюдаются правила, содержащіяся въ статьяхъ 158 и 159 устава о службѣ по опредѣленію отъ правительства.

— Согласно правиламъ устава о службѣ по опредѣленію отъ правительства, всѣмъ вообще служащимъ запрещается: а) участвовать въ пріобрѣтеніи имуществъ, продажа коихъ имъ поручена отъ правительства; б) входить въ подряды и поставки и быть залогодателями по онымъ какъ своимъ именемъ, такъ и именемъ женъ своихъ, въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ они служатъ, и участвовать въ оныхъ чрезъ подставныхъ лицъ, и в) входить въ долговыя обязательства съ подрядчиками и поставщиками какъ во время составленія условій, такъ и во время исполненія договоровъ, по мѣсту служенія ихъ совершенныхъ. Съ присвоеніемъ всѣмъ выборнымъ должностямъ городскаго общественнаго управленія правъ государственной службы нѣтъ основанія отступать для служащихъ въ семъ управленіи отъ общихъ ограничительныхъ правилъ, установленныхъ въ области имущественныхъ отношеній для состоящихъ на государственной службѣ лицъ, а также для ихъ женъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 58, стр. 46)*.

— Относительно совмѣстительства должностей по общественному управленію проектъ предполагалъ постановить что лица, занимающія платныя должности, за исключеніемъ служащихъ по найму, не могутъ совмѣщать ихъ съ другими платными же должностями по службѣ общественной и государственной или въ частныхъ учрежденіяхъ. Такое безусловное воспрещеніе соединенія общественной службы съ другими занятіями не всегда цѣлесообразно. Могутъ быть случаи, когда къ городскому дѣлу желательно привлечь лицъ, не имѣющихъ возможности оставить занимаемое ими па правительственной или иной службѣ положеніе. Въ виду сего предпочтительнѣе не идти въ этомъ направленіи слишкомъ далеко и придержаться постановленія городоваго положенія 1892 г. (ст. 117), согласно коему относительно сего совмѣщенія соблюдаются правила, содержащіяся въ статьяхъ 158 и 159 устава о службѣ по опредѣленію отъ правительства, изданія 1896 г. Согласно симъ

статьямъ, одновременное занятіе двухъ должностей въ одномъ вѣдомствѣ, иначе какъ на основаніи особаго Высочайшаго повелѣнія, воспрещается, а въ различныхъ—допускается лишь по соглашенію подлежащихъ начальствъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 123—124)*.

98. При опредѣленіи, перемѣщеніи и увольненіи тѣхъ изъ состоящихъ на службѣ по общественному управленію лицъ, которыя не занимаютъ должностей, замѣщаемыхъ по выборамъ, но пользуются правами государственной службы, примѣняются правила, установленныя въ уставѣ о службѣ по опредѣленію отъ правительства. При опредѣленіи, перемѣщеніи или приглашеніи для отдѣльныхъ занятій прочихъ лицъ, не занимающихъ выборныхъ должностей, соблюдается порядокъ, указанный въ статьѣ 286 общаго учрежденія губернскаго (св. зак., т. II, изд. 1892 г.).

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Объ участіи общественнаго управленія въ изданіи обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій.

99. Думѣ предоставляется составлять обязательныя для города С.-Петербурга и Охтенскаго пригорода постановленія по слѣдующимъ предметамъ: 1) о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ, объ устройствѣ кровель, печей и дымовыхъ трубъ, объ исправномъ содержаніи и осмотрѣ опихъ, о мѣстахъ, гдѣ не допускаются склады легко воспламеняющихся предметовъ, и объ условіяхъ храненія этихъ предметовъ, а равно о мѣрахъ предотвращенія опасностей, сопряженныхъ съ вспышкою или воспламененіемъ освѣтительныхъ маслъ; 2) о порядкѣ содержанія въ исправности улицъ, площадей, мостовыхъ, тротуаровъ, набережныхъ, пристаней, мостовъ, гатей, общественныхъ садовъ, бульваровъ и другихъ мѣстъ общественнаго пользованія, а также сточныхъ трубъ, каналовъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ и естественныхъ протоковъ, не исключая и тѣхъ, которые находятся на земляхъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ, учрежденіямъ и вѣдомствамъ; 3) о мѣрахъ къ охраненію цѣлости состоящихъ въ завѣдываніи общественнаго управленія сооруженій и памятниковъ и объ исправномъ ихъ содержаніи; 4) объ устройствѣ и содержаніи пристаней, переправъ и перевозовъ, о мѣрахъ къ упорядоченію судоходства и сплава въ предѣлахъ мѣстныхъ водяныхъ

сообщеній и о порядкѣ дѣйствій браковщиковъ, вѣсовщиковъ, мѣрильщиковъ, лигеровъ, якорщиковъ и т. п. лицъ, служащихъ при пріемѣ и отправкѣ товаровъ; 5) о содержаніи городскихъ желѣзныхъ дорогъ съ конною и механическою тягою и иныхъ усовершенствованныхъ мѣстныхъ средствъ сообщенія и о пользованіи ими; 6) о производствѣ извознаго промысла и объ извозчичьихъ экипажахъ, о городскихъ омнибусахъ и другихъ общественныхъ экипажахъ; 7) о санитарныхъ мѣрахъ, которыя должны быть соблюдаемы въ помѣщеніяхъ для продажи съѣстныхъ припасовъ и напитковъ для обезпеченія безвредности оныхъ; 8) объ устройствѣ и порядкѣ содержанія, въ санитарномъ отношеніи, фабричныхъ и ремесленныхъ заведеній, въ предѣлахъ предоставленныхъ по сему предмету вообще городскимъ общественнымъ управленіямъ правъ, ночлежныхъ пріютовъ, бань и боенъ, о чисткѣ дворовъ, устройствѣ и чисткѣ помойныхъ ямъ и отхожихъ мѣстъ; 9) о мѣрахъ противъ порчи воды, объ уборкѣ или уничтоженіи палыхъ животныхъ; 10) о мѣрахъ безопасности противъ домашнихъ животныхъ; 11) о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ, о времени открытія и закрытія торговыхъ и промышленныхъ заведеній въ праздничные дни; 12) о мѣрахъ безопасности и порядкѣ движенія по улицамъ, рѣкамъ и каналамъ, не состоящимъ въ вѣдомствѣ путей сообщенія, а также о мѣрахъ къ предупрежденію наводненій; 13) о принятіи, для охраненія благочинія и порядка въ публичныхъ мѣстахъ, мѣръ, сопряженныхъ съ расходами или ограниченіями въ производствѣ торговли и промысловъ, и 14) по всѣмъ прочимъ предметамъ, по коимъ городской думѣ, на основаніи дѣйствующихъ узаконеній, предоставляется составлять обязательныя для мѣстнаго населенія постановленія.

— Высочайше утвержденныя 12 Іюня 1902 г. правила о ветеринарно-полицейскихъ мѣрахъ по предупрежденію и прекращенію заразныхъ и повальныхъ болѣзней на животныхъ и по обезвреживанію сырыхъ животныхъ продуктовъ (собр. узак., ст. 627) измѣнили предѣлы участія городскихъ общественныхъ управленій въ изданіи обязательныхъ постановленій по части борьбы съ заразными болѣзнями на скотѣ, а именно, согласно статьѣ 26 означенныхъ правилъ, проекты обязательныхъ постановленій для мѣстныхъ жителей какъ цѣлой губерніи, не исключая и городскихъ поселеній, такъ и отдѣльныхъ ея мѣстностей, о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія заразныхъ и повальныхъ болѣзней составляются губернскими земскими собраніями, причемъ, на основаніи примѣчанія къ статьѣ 26 означенныхъ правилъ, для разрѣшенія этихъ дѣлъ образуется соединенное засѣданіе губернскаго земскаго собранія и городской думы (прим., къ ст. 79 пол. зем. учр.). Исключеніе изъ сего допущено лишь въ отношеніи обязательныхъ постановленій, касающихся порядка устройства и содержанія боенъ

и складовъ животныхъ продуктовъ, а равно ветеринарнаго за ними надзора, опредѣляемыхъ земскими учрежденіями и городскими управленіями на общемъ основаніи (ст. 18). Сообразно сему, исключено изъ положенія указаніе на право думы составлять обязательныя постановленія о мѣрахъ къ предупрежденію и прекращенію заразныхъ и повальныхъ болѣзней, а равно скотскихъ падежей. Соотвѣтственно съ этимъ, признано излишнимъ и особое упоминаніе о томъ, что городская дума не въ правѣ составлять проекты обязательныхъ постановленій относительно предупрежденія и прекращенія чумы на рогатомъ скотѣ, какъ являющейся однимъ изъ видовъ заразныхъ болѣзней на скотѣ.

— На основаніи статьи 616 устава объ акцизныхъ сборахъ, въ районѣ казенной винной монополіи, а слѣдовательно и въ С.-Петербургѣ, изданіе обязательныхъ постановленій о внутреннемъ устройствѣ частныхъ заведеній для продажи питей и о соблюденіи въ нихъ благочинія и благоустройства предоставляется губернаторамъ, а въ С.-Петербургѣ градоначальнику, по соглашенію съ управляющимъ акцизными сборами. Городское общественное управленіе не располагаетъ болѣе правомъ издавать какія либо обязательныя постановленія по симъ предметамъ (см. ст. 553—633 того же устава). Въ виду сего и такъ какъ С.-Петербургское губернское по питейнымъ дѣламъ присутствіе упразднено, на основаніи отдѣла I закона 1 Декабря 1897 года (14714) о введеніи казенной продажи питей въ С.-Петербургской губерніи, то указаніе на торговлю крѣпкими напитками изъ проекта исключено *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 124—127).*

100. Составляемыя думою обязательныя постановленія не должны ни въ чемъ противорѣчить существующимъ законамъ. Къ составленію ихъ дума приступаетъ по собственному усмотрѣнію или по предложенію градоначальника. Проекты постановленій по предметамъ, означеннымъ въ пунктахъ 7—9 статьи 99, разсматриваются при участіи представителя мѣстнаго врачебнаго управленія или одного изъ мѣстныхъ врачей, по назначенію градоначальника, а проекты постановленій по предмету устройства и содержанія пристаней и набережныхъ, замѣняющихъ бечевники, а также переправъ и перевозовъ и постановленій по судоходству и сплаву—при участіи мѣстнаго представителя вѣдомства путей сообщенія или лица, назначеннаго для сего Министромъ Путей Сообщенія, а въ подлежащихъ случаяхъ представителя Главнаго Управленія Торговаго Мореплаванія и Портовъ.

101. Составленныя на указанныхъ въ предшедшей (100) статьѣ основаніяхъ обязательныя постановленія представляются градоначальнику, который, если не встрѣтитъ препятствій, издаетъ оныя порядкомъ, опредѣленнымъ въ статьѣ 424 общаго учрежденія губернскаго (св. зак.

т. II, изд. 1892 г.). Если градоначальникъ не признаетъ возможнымъ издать представленное ему обязательное постановленіе, то представляетъ дѣло на разрѣшеніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія. Отмѣна или измѣненіе обязательныхъ постановленій производятся тѣмъ же порядкомъ, который установленъ для изданія оныхъ.

Примѣчаніе. На обязательныя постановленія распространяется дѣйствіе правилъ, изложенныхъ въ статьяхъ 423 и 426—428 общаго учрежденія губернскаго.

102. При изданіи обязательнаго постановленія долженъ быть назначенъ срокъ, съ котораго оно получаетъ силу. Срокъ сей не можетъ быть менѣе двухъ недѣль со времени объявленія постановленія.

103. Полицейскіе чины обязаны наблюдать за точнымъ исполненіемъ обязательныхъ постановленій. Независимо отъ того, для наблюденія за исполненіемъ сихъ постановленій, дума можетъ избирать особыхъ участковыхъ попечителей, снабжаемыхъ, въ удостовѣреніе ихъ званія, открытыми листами на бланкахъ и за печатью управы.

104. Возбужденіе судебнаго преслѣдованія и обличеніе передъ судомъ виновныхъ въ нарушеніи обязательныхъ постановленій принадлежитъ какъ полиціи, такъ равно управѣ и участковымъ попечителямъ.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

О порядкѣ замѣщенія общественныхъ должностей и условіяхъ общественной службы.

105. Городской голова и его товарищъ назначаются Высочайшею властью, по представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ: городской голова Именнымъ Высочайшимъ указомъ Правительствующему Сенату, а товарищъ головы Высочайшимъ приказомъ. Городской думѣ предоставляется избирать для сего на каждую изъ этихъ должностей по одному кандидату изъ числа гласныхъ или лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ гласные.

—Правило объ избраніи на должность городскаго головы одного кандидата основано на томъ, что этимъ лучше всего обезпечивается избраніе на эту отвѣтственную должность лица, дѣйствительно пользующагося довѣріемъ большинства избирателей, и устраняются всѣ замѣшательства, сопутствующія обыкновенно выборамъ при обязательномъ избраніи двухъ кандидатовъ на одну должность. Въ свою очередь, такъ какъ товарищъ городскаго головы будетъ также назначаться Высочайшею властью, то, очевидно, что и на него долженъ распространяться указанный порядокъ избранія. Если избранные на должность головы или товарища его кандидаты не удостоятся Высочайшаго утвержденія, то понятно должно быть примѣнено общее правило, на основаніи коего дума, при неутвержденіи избранныхъ ею лицъ въ должностяхъ, производитъ новые выборы, на коихъ лица, не получившія утвержденія, не могутъ быть подвергаемы вторичной баллотировкѣ. Независимо отъ сего, признано нужнымъ, для устраненія всякихъ сомнѣній, придержаться при изложеніи этой статьи редакціи, приданной статьѣ 114 городоваго положенія 1892 г., и вмѣстѣ съ тѣмъ въ тѣхъ же видахъ включить ссылку, указывающую, что дѣйствіе общаго по сему предмету правила распространяется также на выборы городскаго головы и его товарища *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 127—128).*

106. Должности членовъ городской управы и городскаго секретаря замѣщаются по выбору думы изъ числа гласныхъ или лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ гласные. Въ должность секретаря думы могутъ быть избираемы сверхъ того и лица, не имѣющія права голоса на выборахъ, если къ избранію ихъ нѣтъ препятствій, указанныхъ въ статьяхъ 25 и 26 сего положенія.

Примѣчаніе. Къ членамъ управы могутъ быть избираемы кандидаты.

107. Члены управы, предсѣдатели и члены исполнительныхъ коммисій, лица, избираемыя для завѣдыванія отдѣльными отраслями городскаго хозяйства, и городской секретарь, а равно кандидаты къ членамъ управы, утверждаются въ должности Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ.

108. При замѣщеніи должностей по общественному управленію, кромѣ должностей, замѣщаемыхъ по вольному найму, наблюдается, чтобы въ одномъ и томъ же учрежденіи не служили одновременно лица, состоящія въ первой степени свойства и въ степеняхъ родства въ прямой линіи—безъ ограниченія, а въ боковыхъ—до третьей включительно.

— Согласно проекту предполагалось, что при замѣщеніи должностей по общественному управленію долженъ соблюдаться тотъ порядокъ, чтобы въ одномъ и томъ же учрежденіи не служили одновременно лица, состоящія въ первой степени свойства и въ степеняхъ родства: въ прямой линіи безъ ограниченія, а въ боковыхъ до третьей включительно.

Правило это безъ измѣненія заимствовано изъ статьи 117 городоваго положенія 1892 г. Сохраненіе его въ силѣ признано полезнымъ, причемъ замѣчено лишь, что проектированное постановленіе по буквальному своему смыслу распространяется также и на лицъ, служащихъ по вольному найму. Между тѣмъ такое широкое примѣненіе этой статьи едва ли было бы вполнѣ правильнымъ и повело бы къ ненужнымъ стѣсненіямъ. Въ виду этого рѣшено было соотвѣтственно сему измѣнить означенное постановленіе *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 128)*.

109. Въ случаѣ невозможности замѣстить должности, указанныя въ статьяхъ 83, 105 и 106, избранными лицами, а равно въ томъ случаѣ, когда выборы на сіи должности не состоялись, дума производитъ новые выборы, на коихъ лица, не удостоившіяся утвержденія, не могутъ быть подвергаемы вторичной баллотировкѣ. Если и эти послѣдніе выборы не состоятся или вновь избранныя лица не будутъ утверждены, то должности, остающіяся свободными, кромѣ должностей городскаго головы и товарища его, замѣщаются, въ случаѣ надобности, на выборный срокъ лицами, назначаемыми Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ съ соблюденіемъ правилъ, изложенныхъ въ статьяхъ 106 и 108.

— Замѣщеніе выборныхъ должностей властью Министра Внутреннихъ Дѣлъ или губернатора является мѣрою крайнею, которая должна быть допускаема лишь въ исключительныхъ случаяхъ, когда исчерпаны всѣ средства къ замѣщенію сихъ должностей въ общеустановленномъ порядкѣ. Неуспѣхъ первыхъ выборовъ или неутвержденіе избранныхъ на нихъ лицъ не указываютъ еще на необходимость

примѣненія означенной мѣры и должны лишь служить основаніемъ къ назначенію новыхъ выборовъ. Засимъ только при неуспѣшности послѣднихъ или вторичномъ отказѣ въ утвержденіи избранныхъ кандидатовъ является достаточный поводъ къ назначенію чиновъ городскаго общественнаго управленія по опредѣленію отъ правительства. Но и эта мѣра не всегда окажется безусловно необходимою; напримѣръ, въ случаяхъ незамѣщенія по выборамъ одной изъ должностей членовъ управы тамъ, гдѣ такихъ членовъ три или четыре,—должность эта можетъ иногда, безъ особыхъ неудобствъ, остаться вакантною до новыхъ выборовъ. На семъ основаніи признано необходимымъ постановить, что въ случаѣ неуспѣшности выборовъ въ общественныя должности или неутвержденія избранныхъ лицъ подлежащимъ начальствомъ назначаются новые выборы; замѣщеніе же этихъ должностей по опредѣленію отъ правительства допускается лишь въ случаѣ дѣйствительной въ томъ надобности, когда вторичные выборы остались безуспѣшными или избранныя на оныхъ лица не удостоились утвержденія (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 49*).

См. также объясненія къ статьѣ 105.

110. Голова, его товарищъ и члены управы, хотя бы до занятія сихъ должностей не состояли гласными, участвуютъ въ собраніяхъ думы на правахъ гласныхъ. Означенныя лица, а равно прочія лица, занимающія должности по общественному управленію, должны устранять себя отъ участія въ рѣшеніи думою возбужденныхъ объ нихъ дѣйствіяхъ вопросовъ, а также не участвуютъ въ постановленіи опредѣленій о назначеніи содержанія по занимаемымъ ими должностямъ и о послѣдствіяхъ ревизіи отчетовъ управы.

111. Городской голова, его товарищъ, члены управы и городской секретарь числятся на государственной службѣ. Означенныя лица, если не имѣютъ права на вступленіе въ государственную службу, въ чины не производятся, но пользуются во все время служенія въ занимаемыхъ должностяхъ заурядъ правами тѣхъ чиновъ, которые соотвѣтствуютъ классамъ сихъ должностей.

Примѣчаніе. Классы по чинопроизводству и разряды по шитью на мундирѣ должностей по общественному управленію опредѣляются въ росписаніи, при семъ приложенномъ.

— Предполагалось постановить, что лица, не имѣющія права на вступленіе въ государственную службу, въ случаѣ прослуженія двухъ четырехлѣтій въ должностяхъ головы или члена управы, могутъ быть представляемы губернаторомъ къ производству въ первый классный чинъ.

Въ семъ отношеніи обращено было вниманіе на то обстоятельство, что по составу населенія многихъ уѣздныхъ и даже губернскихъ нашихъ горо-

довъ общественныя въ нихъ должности замѣщаются преимущественно лицами, не имѣющими правъ государственной службы. Слѣдуетъ поэтому ожидать, что предлагавшееся льготное правило, въ случаѣ его принятія, получило бы широкое примѣненіе, и такимъ образомъ чрезвычайно расширился бы кругъ лицъ, пріобрѣтающихъ первый чинъ внѣ установленнаго для сего порядка. При этомъ достигшимъ по городской службѣ XIV класса открывался бы путь и къ дальнѣйшему чинопроизводству, а должностныя лица городскаго управленія изъ купцовъ, согласно дѣйствующему закону, пріобрѣтали бы вмѣстѣ съ тѣмъ право на вступленіе въ государственную службу, не удовлетворяя условіямъ пріема на оную по происхожденію и образованію. Между тѣмъ всѣ эти едва ли желательныя изъятія изъ общихъ правилъ устава о службѣ правительственной не вызываются необходимостью, ибо правительство, и независимо отъ пожалованія чиновъ, располагаетъ достаточными средствами поощрять полезныхъ дѣятелей городскаго общественнаго управленія путемъ награжденія ихъ медалями и орденами.

Во вниманіе къ изложенному, признано предпочтительнымъ отклонить изъясненное предположеніе, съ тѣмъ, чтобы должностныя лица городской службы, не имѣющія права вступать на службу государственную, пользовались во время служенія въ занимаемыхъ должностяхъ заурядъ правами тѣхъ чиновъ, которые соотвѣтствуютъ классамъ сихъ должностей *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 38, стр. 50)*.

112. Увольненіе отъ службы головы, его товарища, членовъ управы, предсѣдателей и членовъ исполнительныхъ коммисій и лицъ, избираемыхъ для завѣдыванія отдѣльными отраслями городскаго хозяйства, и городскаго секретаря, по ихъ о томъ ходатайствамъ, производится властію, отъ которой зависитъ утвержденіе или назначеніе ихъ къ должностямъ. Городской голова и его товарищъ увольняются въ отпуски Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, а члены управы, городской секретарь и прочія должностныя лица общественнаго управленія—управою.

113. Содержаніе головѣ, его товарищу, членамъ управы, а равно другимъ должностнымъ лицамъ общественнаго управленія, производится въ размѣрѣ, опредѣленномъ думою до производства выборовъ. Содержаніе лицамъ, назначеннымъ на должности на основаніи ст. 109, опредѣляется особымъ по дѣламъ города С.-Петербурга присутствіемъ не свыше оклада, производившагося по данной должности въ послѣднее шестилѣтіе.

114. Срокъ служенія городскаго головы, его товарища и членовъ управы, а равно выборныхъ лицъ общественнаго управленія, въ томъ числѣ и члена отъ думы въ особомъ по дѣламъ города С.-Петербурга присутствіи—шестилѣтній. Срокъ служенія городскаго секретаря опредѣ-

ляется думою на время до шести лѣтъ. Чрезъ каждые три года половина членовъ управы выбываетъ за истеченіемъ сроковъ, на которые они были выбраны. Членъ управы, выбывшій изъ гласныхъ на основаніяхъ, въ статьяхъ 28 и 47 указанныхъ, ранѣе истеченія срока служенія его въ занимаемой должности, подлежитъ переизбранію на нее. На освобождающіяся должности могутъ быть вновь избираемы или назначаемы порядкомъ, установленнымъ для замѣщенія сихъ должностей, выбывшія изъ оныхъ лица.

— Срокъ служенія городскаго головы и его товарища, а равно всѣхъ прочихъ выборныхъ лицъ общественнаго управленія, взамѣнъ установленнаго городовымъ положеніемъ 1892 г. четырехлѣтняго, опредѣленъ въ шесть лѣтъ. Это правило нѣтъ достаточныхъ основаній распространять на городскаго секретаря. Въ отношеніи этой должности слѣдуетъ придержаться правила, согласно коему срокъ служенія городскаго секретаря опредѣляется думою, оговоривъ, что срокъ этотъ опредѣляется въ предѣлахъ не свыше шести лѣтъ.

При этомъ такъ какъ половина членовъ управы должна выбывать чрезъ каждые три года по очереди, то признано весьма желательнымъ, чтобы въ тѣхъ случаяхъ, когда они выбудутъ ранѣе окончанія срока служенія въ этой должности изъ числа гласныхъ, дума вновь входила въ нравственную оцѣнку этихъ лицъ и подтвердила бы вторично свое къ нимъ довѣріе новымъ избраніемъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 128—129)*.

115. Въ случаѣ выбытія городскаго головы, товарища головы или городскаго секретаря до окончанія срока служенія, должности эти замѣщаются вновь указаннымъ въ настоящемъ положеніи порядкомъ. Въ случаѣ выбытія при такихъ же условіяхъ члена управы, въ исправленіе его должности вступаетъ кандидатъ на эту должность; при отсутствіи кадидата, отъ думы зависитъ назначить новые выборы или оставить должность вакантною до окончанія срока, на который было избрано выбывшее лицо.

116. Голова, его товарищъ и выборныя должностныя лица общественнаго управленія, при отправленіи своихъ обязанностей и въ торжественныхъ случаяхъ, носятъ особые знаки по Высочайше утвержденному образцу.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

О сборахъ въ пользу города С.-Петербурга.

117. Въ пользу города С.-Петербурга взимаются слѣдующіе сборы:

1) оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ,

2) съ промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя и промышленныя предпріятія,

3) съ заведеній трактирнаго промысла,

4) съ помѣщеній торговыхъ и промышленныхъ заведеній,

5) съ лицъ, занимающихся разноснымъ торгомъ,

6) больничный,

7) за выдаваемые владѣльцамъ домовъ планы на постройки,

8) за засвидѣтельствованіе въ полицейскихъ управленіяхъ различныхъ документовъ, кромѣ паспортовъ,

9) съ привозимыхъ на городскую пристань и выгружаемыхъ хлѣба и сѣмянъ,

10) съ извознаго промысла,

11) съ лошадей и экипажей, содержимыхъ частными лицами,

12) съ велосипедовъ и автомобилей,

13) съ собакъ,

14) съ перевознаго промысла.

Примѣчаніе. Относительно взиманія означенныхъ сборовъ соблюдаются правила, указанныя въ городовомъ положеніи, изд. 1892 года, и въ подлежащихъ узаконеніяхъ.

118. Независимо отъ сего въ доходъ города С.-Петербурга поступаютъ:

1) сборы, взимаемые въ его пользу при совершеніи, засвидѣтельствованіи, протестѣ и предъявленіи ко взысканію различныхъ актовъ (зак. гражд., ст. 708, прил., и пол. нотар., ст. 201 и слѣд.);

2) сборъ за употребленіе общественныхъ мѣръ и вѣсовъ на торговыхъ мѣстахъ въ размѣрѣ не свыше одной копѣйки съ пуда взвѣшиваемыхъ и съ четверика и съ ведра перемѣриваемыхъ предметовъ;

3) сборъ съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества, производимыхъ при участіи должностныхъ лицъ общественнаго управленія, въ размѣрѣ двухъ процентовъ съ вырученной суммы (сверхъ двухъ процентовъ, слѣдующихъ въ пользу аукціонистовъ).

Примѣчаніе 1. Причитающіяся по штатамъ или утвержденнымъ въ установленномъ порядкѣ постановленіямъ суммы на содержаніе коммерческаго суда взимаются съ купеческихъ свидѣтельствъ и вносятся въ казну въ размѣрѣ, опредѣляемомъ финансовыми смѣтами вѣдомства Министерства Юстиціи.

Примѣчаніе 2. Сверхъ сего въ доходъ города С.-Петербурга поступаютъ, впредь до окончательной отмѣны оныхъ, сборы адресный и за прописку паспортовъ.

— Въ проектѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ не содержалось правила, изложеннаго въ примѣчаніи 1 къ статьѣ 135 городоваго положенія 1892 г., на основаніи коего причитающіяся въ обѣихъ столицахъ по штатамъ или утвержденнымъ въ установленномъ порядкѣ постановленіямъ суммы на содержаніе коммерческихъ судовъ взимаются съ купеческихъ свидѣтельствъ и вносятся въ казну въ размѣрѣ, опредѣляемомъ финансовыми смѣтами Министерства Юстиціи. Такъ какъ коммерческій судъ въ С.-Петербургѣ продолжаетъ существовать, то найдено было нужнымъ приведенное постановленіе сохранить въ силѣ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 133—134).*

См. также объясненія къ отдѣлу II Выс. утв. 8 Іюня 1903 г. мнѣнія Гос. Сов. о преобразованіи общественнаго управленія гор. С.-Петербурга.

119. Взысканіе всякаго рода недоимокъ по установленнымъ въ пользу города С.-Петербурга сборамъ и повинностямъ производится на одинаковомъ основаніи съ безспорными требованіями административныхъ мѣстъ и лицъ.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

О расходахъ, смѣтахъ и отчетахъ по исполненію смѣтъ.

120. На средства города С.-Петербурга относятся слѣдующіе предметы расходовъ:

1) Содержаніе общественнаго управленія; производство пенсій и пособій служившимъ по оному лицамъ, въ установленномъ порядкѣ отнесенныхъ на мѣстныя средства.

2) Содержаніе лежащихъ на отчетѣ города общественныхъ зданій и памятниковъ.

3) Уплата причитающихся суммъ по займамъ и выполненіе принятыхъ обязательствъ.

4) Производство разнымъ учрежденіямъ, установленіямъ и вѣдомствамъ пособій на содержаніе учебныхъ, благотворительныхъ и иныхъ общеполезныхъ заведеній, на основаніи особыхъ постановленій, а также производство государственному казначейству пособій, занесенныхъ въ государственную роспись.

Примѣчаніе. Производство опредѣленныхъ думою ежегодныхъ пособій на содержаніе состоящихъ въ вѣдѣніи правительства учебныхъ заведеній, по принятіи сихъ пожертвованій правительствомъ, обязательно для общественнаго управленія, если въ постановленіяхъ о назначеніи таковыхъ пособій не сдѣлано указаній относительно срочности или условности означенныхъ выдачъ и если правительство не изъявитъ согласія на прекращеніе дальнѣйшаго отпуска оныхъ.

5) Издержки по отправленію воинскаго постоя и другихъ воинскихъ потребностей.

6) Издержки по устройству арестантскихъ помѣщеній при полиціи, въ законномъ порядкѣ отнесенныя на мѣстныя средства.

7) Установленное закономъ участіе въ расходахъ по содержанію чиновъ полиціи, снабженіе ихъ провіантомъ, аммуниціею, вооруженіемъ и квартирнымъ довольствіемъ, согласно дѣйствующимъ штатамъ и росписаніямъ, а также пользованіе сихъ чиновъ въ больницахъ.

8) Устройство или наемъ помѣщенія для управленія С.-Петербургскаго градоначальства, съ отопленіемъ и освѣщеніемъ согласно дѣйствующимъ положеніямъ.

9) Устройство и содержаніе состоящей при полиціи пожарной команды по штатамъ.

10) Содержаніе лежащихъ на отчетѣ города улицъ, площадей, дорогъ, бечевниковъ, набережныхъ, пристаней, мостовыхъ, тротуаровъ, переправъ, общественныхъ садовъ, бульваровъ, каналовъ, водопроводовъ, сточныхъ трубъ, прудовъ, канавъ, протоковъ и гатей, а также городское освѣщеніе.

121. За удовлетвореніемъ исчисленныхъ въ ст. 120 и вообще указанныхъ закономъ потребностей, средства города могутъ быть употребляемы и на другіе, относящіеся къ пользамъ его, предметы, въ предѣлахъ вѣдомства общественнаго управленія.

122. При взиманіи городскихъ сборовъ и производствѣ расходовъ изъ общественныхъ суммъ въ руководство принимается смѣта.

Примѣчаніе. Главныя основанія составленія, разсмотрѣнія и исполненія смѣтъ и устройства повѣрки денежныхъ, имущественныхъ и хозяйственныхъ оборотовъ и отчетности общественнаго управленія, а равно штатъ контрольной коммисіи, при семъ прилагаются.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

О порядкѣ обжалованія распоряженій общественнаго управленія и объ отвѣтственности лицъ, состоящихъ на общественной службѣ.

123. Частныя лица, общества и установленія, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями общественнаго управленія, имѣютъ право иска на общемъ основаніи (уст. гражд. суд. ст. 1 и прим.).

См. объясненія къ статьѣ 13.

124. Жалобы на незаконность постановленій думы, вступившихъ въ силу, когда, по свойству предмета, не можетъ быть начато иска по статьѣ 123, приносятся Правительствующему Сенату.

См. объясненія къ статьѣ 13.

125. Заявленія частныхъ лицъ, обществъ и установленій о нарушеніи ихъ правъ постановленіями думы, не вступившими еще въ силу, могутъ быть приносимы Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Тѣ изъ сихъ заявленій, которыя касаются постановленій думы, подлежащихъ утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, разрѣшаются послѣднимъ, остальныя же передаются имъ на разсмотрѣніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія.

126. Жалобы на неправильныя распоряженія городской управы или городскаго головы приносятся городской думѣ. Если голова или управа, по принадлежности, признаютъ, что опредѣленіе думы, послѣдовавшее по жалобѣ, принесенной на ихъ дѣйствія, несогласно съ закономъ или состоялось съ нарушеніемъ предѣловъ вѣдомства и власти, то дѣло представляется на разрѣшеніе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія.

127. Голова, его товарищъ, члены управы и городской секретарь за преступленія и проступки по должности подвергаются отвѣтственности въ порядкѣ дисциплинарнаго производства или по приговорамъ уголовнаго суда.

128. Дѣла объ отвѣтственности означенныхъ въ предшедшей (127) статьѣ лицъ возбуждаются постановленіями думы или распоряженіями Министра Внутреннихъ Дѣлъ и, по предварительномъ истребованіи надлежащихъ отъ обвиняемыхъ объясненій, передаются на обсужденіе особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія. При разсмотрѣніи дѣлъ сего рода въ составъ присутствія входитъ съ правомъ голоса, взамѣнъ прокурора, предсѣдатель окружнаго суда.

— Въ соотвѣтственномъ постановленіи городоваго положенія 1892 года (ст. 148) указывается, что при разсмотрѣніи дѣлъ сего рода въ составъ присутствія, въ мѣстностяхъ, гдѣ имѣется окружный судъ, входитъ съ правомъ голоса, взамѣнъ прокурора, предсѣдатель окружнаго суда. Послѣднее правило представляется весьма цѣлесообразнымъ и должно быть удержано въ силѣ (*Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 134*).

129. Въ порядкѣ дисциплинарной отвѣтственности голова можетъ быть подвергаемъ замѣчаніямъ и выговорамъ безъ внесенія въ послужной списокъ, а его товарищъ, члены управы и городской секретарь сверхъ сего и удаленію отъ должности.

— Изъ числа дисциплинарныхъ взысканій, налагаемыхъ на городскаго голову, исключено увольненіе отъ должности. Мѣра эта никогда не находила себѣ примѣненія, что вполнѣ понятно въ виду установленнаго порядка замѣщенія этой должности *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 134—135)*.

130. Всѣ указанныя въ предшедшей (129) статьѣ взысканія налагаются на городскаго голову постановленіями Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, утвержденными Министромъ, и приводятся въ дѣйствіе не иначе, какъ съ Высочайшаго соизволенія. Въ порядкѣ дисциплинарной отвѣтственности прочія должностныя лица общественнаго управленія подвергаются взысканіямъ по постановленіямъ особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія, кромѣ удаленія ихъ отъ должности, каковому взысканію они подвергаются, по представленіямъ присутствія, постановленіями Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, утвержденными Министромъ.

— Согласно проекту предполагалось постановить, что товарищи городскаго головы и члены управы увольняются отъ должности постановленіями особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія. Между тѣмъ по городовому положенію 1892 г. (ст. 150 и 151) означенныя должностныя лица въ столицахъ увольняются отъ должности не иначе, какъ постановленіями совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, съ утвержденія Министра. Такой порядокъ представляетъ большія гарантіи для интересовъ подпавшихъ подъ отвѣтственность должностныхъ лицъ общественнаго управленія. Въ виду сего и такъ какъ было бы несправедливо лишать этихъ лицъ тѣхъ преимуществъ, которыми они уже пользуются на основаніи городоваго положенія 1892 г., то было признано болѣе правильнымъ сохранить безъ измѣненія порядокъ увольненія отъ должности и преданія суду товарища городскаго головы и членовъ управы *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 135)*.

131. Городской голова предается суду по постановленіямъ Перваго Департамента Правительствующаго Сената, товарищъ городскаго головы, и члены управы—постановленіями Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, съ утвержденія Министра, а городской секретарь—постановленіями особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія.

132. Предсѣдатели и члены избираемыхъ думою подготовительныхъ, исполнительныхъ и ревизіонныхъ коммисій, а равно участковые попечители и лица, избираемыя городскою думою для завѣдыванія отдѣльными отраслями городскаго хозяйства и управленія, и тѣ, коимъ поручена думою разработка какихъ либо дѣлъ, за противозаконныя дѣйствія

по исполненію возложенныхъ на нихъ обязанностей подлежатъ отвѣтственности на одинаковыхъ основаніяхъ съ членами управы.

133. Дѣла объ отвѣтственности прочихъ лицъ, служащихъ по общественному управленію и въ томъ числѣ служащихъ по найму, за преступленія по службѣ возбуждаются распоряженіями градоначальника, постановленіями думы или распоряженіями городскаго головы. Лица эти предаются суду по постановленіямъ особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія и подлежатъ отвѣтственности на одинаковыхъ основаніяхъ съ лицами, состоящими на государственной службѣ.

Подписалъ: Предсѣдатель Государственнаго Совѣта *МИХАИЛЪ*.

ШТАТЪ

канцеляріи особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія.

	Число лицъ.	Содержаніе въ годъ.					Классы и разряды.	
		Жалованье.	Столовыя.	Квартирныя.	Одному.	Всѣмъ.	По должности и шитью на мундирѣ.	По пенсіи.
		Р	У	Б	Л	П.		
Правитель дѣлъ .	1	1.200	1.200	600	3.000	3.000	VI	III, ст. 2.
Дѣлопроизводителей	2	800	800	400	2.000	4.000	VII	IV
Итого . . .	3	—	—	—	—	7.000		
На канцелярскіе и типографскіе расходы, наемъ писцовъ и проч. . . .	—	—	—	—	—	3.000		
Всего . . .	—	—	—	—	—	10.000		

Подписалъ: Предсѣдатель Государственнаго Совѣта *МИХАИЛЪ*.

РОСПИСАНІЕ

должностей С.-Петербургскаго общественнаго управленія.

НАИМЕНОВАНІЕ ДОЛЖНОСТЕЙ.	Классы и разряды.	
	По должности.	По шитью на мундиръ.
Городской голова	IV	IV
Товарищъ головы	V	V
Членъ городской управы	VI	VI
Городской секретарь	VII	VII

Подписалъ: Предсѣдатель Государственнаго Совѣта *МИХАИЛЪ.*

ГЛАВНЫЯ ОСНОВАНІЯ

составленія, разсмотрѣнія и исполненія смѣтъ общественнаго управленія города С.-Петербурга и отчетовъ по исполненію сихъ смѣтъ.

— Изложенныя ниже постановленія названы главными основаніями для составленія, разсмотрѣнія и исполненія смѣтъ, такъ какъ означенныя постановленія не касаются подробностей сего дѣла, опредѣленіе коихъ, согласно статьѣ 31 главныхъ основаній, предоставляется Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 136).*

I. Общія положенія.

1. Всякое постановленіе думы, вызывающее денежный расходъ, не иначе можетъ быть приведено въ дѣйствіе, какъ по внесеніи соотвѣтствующаго кредита въ общую годовую или дополнительную смѣту, кромѣ постановленій собраній думы въ случаяхъ особой важности, какъ-то: во время народныхъ бѣдствій, по военнымъ обстоятельствамъ и т. п.

— Въ основаніе настоящихъ правилъ положены соотвѣтствующія постановленія городоваго положенія 1892 г. Изданіе послѣдне-указанныхъ постановленій было обусловлено слѣдующими соображеніями. Основою всякаго, какъ частнаго, такъ и общественнаго, хозяйства служитъ прочное установленіе правильнаго смѣтнаго порядка и отчетности, исправное веденіе инвентаря и цѣлесообразное пользованіе имуществами, капиталами и оброчными статьями. На эту сторону предмета Министерство Внутреннихъ Дѣлъ всегда обращало усиленное вниманіе и въ 50—60-хъ годахъ достигло повсюду (за исключеніемъ западныхъ губерній) такихъ важныхъ результатовъ, что могло съ полною увѣренностью разсчитывать на благотворность ихъ и по воспослѣдованіи городской реформы 1870 года, такъ какъ вновь образованнымъ тогда, по положенію 16 Іюня указаннаго года общественнымъ учрежденіямъ оставалось лишь поддерживать крѣпкій строй мѣстнаго хозяйства. Къ сожалѣнію, однако, такіе разсчеты Министерства оправдались далеко не въ достаточной степени. Въ нѣкоторыхъ городскихъ поселеніяхъ мѣстное хозяйство, дѣйствительно, улучшилось; но большинство ихъ, увлекшись свободою распоряженія общественнымъ достояніемъ, допустило столько ошибокъ

и непроизводительныхъ затратъ, что очутилось безъ запасныхъ капиталовъ, среди массы тяжелыхъ долговыхъ обязательствъ при значительномъ разстройствѣ своего инвентаря и съ заложенными нерѣдко имуществами. Особенно много безпорядковъ постепенно вошло, не взирая на всѣ усилія Министерства, въ смѣтное дѣло и отчетность. Между тѣмъ разсматриваемое дѣло таково, что какія бы преобразованія ни были сдѣланы въ общественномъ устройствѣ городовъ и посадовъ, какъ бы хорошо они ни были придуманы и выражены, преобразованія эти, сами по себѣ, принесли бы небольшую пользу дѣлу, если бы смѣтная и отчетная части не были подвергнуты коренной переработкѣ. Равнымъ образомъ, предоставленіе общественному управленію полной свободы дѣйствій въ распоряженіи капиталами и другими имуществами, въ принятіи долговыхъ и иныхъ обязательствъ, упадающихъ своимъ бременемъ на многія поколѣнія, и т. п. служитъ для нѣкоторыхъ руководителей общественными интересами лишь предметомъ соблазна, направляя ихъ на путь самыхъ разнообразныхъ увлеченій и рисковъ, не говоря уже о встрѣчающихся случаяхъ своекорыстія.

Хотя описанныя неустройства примѣнимы далеко не ко всѣмъ городскимъ поселеніямъ, но такъ какъ они наблюдаются, въ той или другой степени, по многимъ изъ нихъ, то принятіе мѣръ противъ такого положенія смѣтныхъ и отчетныхъ порядковъ или вѣрнѣе безпорядковъ является дѣломъ одной изъ первостепенныхъ потребностей. Поэтому признано было настоятельно необходимымъ поставить смѣты и отчеты по городскимъ поселеніямъ вообще въ тѣ же условія, въ какія поставлены они по земскому положенію 1890 года для земскихъ учрежденій *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1 Марта 1891 г., № 59, стр. 19—21)*.

— Составленіе, разсмотрѣніе и исполненіе смѣтъ С.-Петербургскаго городскаго общественнаго управленія подчинялось дѣйствію общихъ правилъ, установленныхъ для сего въ городовомъ положеніи 1892 г. (прил. къ ст. 140, прим.) и примѣняемыхъ одинаково ко всѣмъ вообще городскимъ поселеніямъ, въ которыхъ введено въ дѣйствіе названное положеніе, безъ различія. Правила эти представляютъ собою въ общемъ повтореніе указанныхъ въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. правилъ о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ съ нѣкоторыми лишь въ нихъ измѣненіями, внесенными въ видахъ приспособленія этихъ правилъ къ хозяйственному строю городскихъ поселеній, примѣнительно къ правиламъ о составленіи, утвержденіи и исполненіи городскихъ смѣтъ, дѣйствующихъ въ тѣхъ городахъ, къ которымъ не примѣнено городовое положеніе. Сущность этихъ правилъ сохранена, а измѣненія коснулись лишь отдѣльныхъ постановленій *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 122)*.

2. Совокупность всѣхъ смѣтныхъ назначеній по расходамъ не должна превышать исчисленныхъ по доходной смѣтѣ средствъ. Суммы, полученныя посредствомъ займовъ, не причисляются къ доходамъ обще-

ственнаго управленія, а зачисляются на особый счетъ и расходуются лишь на тѣ потребности, для удовлетворенія коихъ заемъ былъ заключенъ.

— При разсмотрѣніи смѣтныхъ постановленій предполагалось распредѣлить расходы на обязательные, возложенные на городъ различными уставами, положеніями и другими узаконеніями, и на необязательные, производство которыхъ зависитъ отъ общественнаго управленія. Соотвѣтственное постановленіе и содержится въ статьѣ 3 главныхъ основаній, но проводить это различіе слишкомъ рѣзко найдено неудобнымъ, ибо, съ теченіемъ времени, значеніе многихъ расходовъ измѣняется, и нѣкоторые изъ нихъ, отнесенные закономъ къ необязательнымъ, получаютъ въ дѣйствительности характеръ неизбѣжной расходной статьи городскаго бюджета. Въ виду сего признано предпочтительнымъ отказаться отъ предъявленія какого либо требованія относительно раздѣленія городскихъ доходовъ и расходовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ для устраненія возможности дефицитовъ въ городскомъ бюджетѣ указано, что расходы не могутъ превосходить ожидаемыхъ доходовъ. Подробности же относительно порядка составленія смѣтъ должны быть преподаны инструкціей, въ основаніе коей, конечно, лягутъ указанія опыта (*Журн. Сосд. Деп. Гос. Сов. 1903 г. № 76, стр. 136 и 137*).

3. Въ смѣту должны быть вносимы: 1) всѣ расходы, обязательные для города С.-Петербурга на основаніи подлежащихъ уставовъ, положеній и другихъ, послѣдовавшихъ въ установленномъ порядкѣ, распоряженій правительства; 2) особая запасная сумма въ размѣрѣ, опредѣляемомъ думою, но не менѣе одного процента съ общаго итога городскихъ доходовъ.

Изъ числа необязательныхъ расходовъ вносятся въ смѣту, по постановленіямъ думы, лишь тѣ, необходимость и польза коихъ обусловливаются общими для городскаго населенія потребностями и интересами: Независимо отъ сего, при достаточности доходовъ, въ смѣту расходовъ могутъ быть вносимы особыя суммы, въ размѣрѣ не свыше пяти процентовъ общаго итога городскихъ доходовъ,—на образованіе капиталовъ: 1) запаснаго и 2) спеціальныхъ.

— Установленіе точныхъ правилъ о назначеніи запаснаго капитала само по себѣ не обезпечиваетъ еще въ должной мѣрѣ своевременнаго удовлетворенія всѣхъ потребностей, могущихъ возникнуть въ теченіе года. Запасный капиталъ не представляетъ собою капитала, существованіе котораго всегда обезпечено, такъ какъ при правильной постановкѣ хозяйства не можетъ быть производимо обязательныхъ ежегодныхъ отчисленій изъ мѣстныхъ доходовъ въ означенный капиталъ, ибо въ противномъ случаѣ приходилось бы иногда или излишне обременять плательщиковъ, или отказывать въ удовлетвореніи насущныхъ потребностей исключительно ради отчисленія извѣстной суммы въ запасный

капиталъ. Образованіе и ростъ сего капитала зависятъ отъ избытка средствъ, а слѣдовательно отъ случайностей. Между тѣмъ несомнѣнно, что въ теченіе года всегда можетъ встрѣтиться надобность въ непредвидѣнныхъ расходахъ или оказаться нѣкоторый недоборъ въ доходѣ. Въ этихъ видахъ смѣтныя правила для земскихъ учрежденій предусматриваютъ обязательное внесеніе въ смѣту особой суммы на непредвидѣнныя издержки и недоборъ въ доходахъ (ст. 3 (а) прил. къ ст. 6 положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г.). Подобнаго же рода правило признано необходимымъ, въ виду обширности городскаго хозяйства С.-Петербурга, внести въ соотвѣтствующія постановленія положенія объ общественномъ управленіи гор. С.-Петербурга, положивъ, что въ смѣту сего города обязательно вносится особая запасная сумма.

Что же касается сомнѣнія относительно цѣлесообразности существованія запасной суммы наряду съ запаснымъ капиталомъ при одинаковомъ назначеніи того и другаго, то сомнѣніе это не имѣетъ, казалось бы, для себя основаній. Хотя, дѣйствительно, назначеніе запасной суммы и запаснаго капитала по существу одно и то же—приходить, въ извѣстныхъ случаяхъ, на помощь городской кассѣ, но самый порядокъ ихъ расходованія полагаетъ между ними глубокую разницу. Запасный капиталъ можетъ расходоваться не иначе, какъ по постановленію думы, испрошеніе же согласія послѣдней для расходованія запасной суммы представляется излишнимъ, въ виду проведенія этой суммы по смѣтѣ и утвержденія ея одновременно со смѣтой. Независимо сего, принято было во вниманіе, что запаснаго капитала можетъ въ наличности и не быть и, при такомъ условіи, въ распоряженіи городскаго управленія не было бы и источника для покрытія непредвидѣнныхъ расходовъ, если не включать въ смѣту запасной суммы. *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 года, № 17, стр. 127 и 128).*

— При выработкѣ настоящихъ постановленій предполагалось, между прочимъ, предъявить новое требованіе къ городскимъ смѣтамъ, заключающееся въ томъ, что въ нихъ обязательно вносится запасная сумма, въ размѣрѣ двухъ процентовъ съ общаго итога обыкновенныхъ доходовъ, а, кромѣ того, указать, что при достаточности доходовъ могутъ быть вносимы въ смѣту особыя суммы не свыше трехъ процентовъ съ сихъ доходовъ на образованіе капиталовъ запаснаго и спеціальныхъ. Въ городовомъ положеніи 1892 г. содержится только послѣдне-указанное постановленіе, причемъ высшій размѣръ отчисленія на эту надобность опредѣляется въ 5% съ окладныхъ доходовъ (гор. пол. прав. прил. къ ст. 140 ст. 3). Указанныя предположенія были найдены цѣлесообразными и подлежащими утвержденію, такъ какъ ими въ значительной степени обезпечивается сохранность запаснаго капитала. Въ случаѣ необходимости покрытія расходовъ непредвидѣнныхъ и чрезвычайныхъ, превышающихъ смѣтное назначеніе, или дефицитовъ по исполненію смѣты (ст. 5 п. *а*, *б* и *в*), таковые будутъ обращены на запасную сумму и, только въ случаѣ недостаточности ея, могутъ быть затрачены средства запаснаго капитала.

Вмѣстѣ съ тѣмъ не усматривалось однако основанія твердо устанавливать размѣры подлежащей занесенію въ смѣту запасной суммы. Гораздо болѣе удобнымъ признавалось предоставить думѣ право опредѣленія сей суммы въ зависимости отъ измѣняющихся условій городскаго хозяйства, но минимальный предѣлъ ея долженъ быть указанъ, въ виду того, что на нее упадутъ нѣкоторые подлежащіе непремѣнному исполненію расходы. Этотъ предѣлъ установленъ путемъ указанія, что запасная сумма не можетъ быть менѣе 1% съ общей суммы городскихъ доходовъ, что при размѣрѣ ихъ, достигающемъ до 20 милліоновъ рублей, составитъ около 200.000 рублей. Что же касается суммъ, могущихъ быть назначенными на образованіе запаснаго и спеціальныхъ капиталовъ, то высшій предѣлъ ихъ, опредѣленный въ 5% городовымъ положеніемъ 1892 года, оставленъ безъ измѣненія *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 137 и 138).*

4. На образованіе запаснаго капитала обязательно обращаются: 1) неимѣющіе опредѣленнаго назначенія остатки, образовавшіеся при заключеніи росписей отъ превышенія итога поступившихъ доходовъ противъ итога произведенныхъ расходовъ, и 2) суммы, выручаемыя отъ продажи недвижимыхъ имуществъ, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда эти суммы, немедленно по полученіи ихъ, обращаются на пріобрѣтеніе другаго недвижимаго имущества. Въ спеціальные капиталы обязательно зачисляются суммы, поступившія на предметъ опредѣленнаго для нихъ назначенія.

— При первоначальномъ начертаніи сего правила, заявлено было предположеніе о томъ, чтобы на образованіе запаснаго капитала обязательно обращались, между прочимъ, свободные остатки городскихъ доходовъ, а также штрафы и неустойки по договорамъ и другія случайныя поступленія. При дальнѣйшемъ обсужденіи дѣла предположеніе это было однако отклонено, въ виду того, что при обязательномъ отчисленіи доходовъ послѣдняго рода въ запасный капиталъ, городское управленіе лишено было бы возможности обращать ихъ на покрытіе текущихъ городскихъ расходовъ безъ особаго разрѣшенія губернатора или Министра Внутреннихъ Дѣлъ, а между тѣмъ практической надобности въ такомъ ограниченіи не усматривается. Вслѣдствіе сего къ штрафамъ и другимъ случайнымъ поступленіямъ признано было правильнымъ примѣнить общій порядокъ расходованія городскихъ средствъ, въ силу коего подобныя поступленія обращаются въ запасный капиталъ лишь по заключеніи росписи, въ составѣ прочихъ свободныхъ остатковъ городскихъ доходовъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1892 г., № 58, стр. 58 и 59).*

— Установленный городовымъ положеніемъ 1892 года порядокъ образованія запаснаго капитала удержанъ въ силѣ; вмѣстѣ съ тѣмъ

признано полезнымъ для большей ясности оговорить, что на образованіе запаснаго капитала поступаютъ только тѣ изъ выручаемыхъ отъ продажи недвижимыхъ имуществъ суммы, которыя не обращаются немедленно на пріобрѣтеніе другой недвижимой собственности (*Журн. Сосд. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 140).*

5. Запасная сумма предназначается: а) на покрытіе расходовъ, превышающихъ смѣтное по данному параграфу назначеніе; б) на покрытіе непредвидѣнныхъ и чрезвычайныхъ издержекъ; в) на покрытіе дефицитовъ по исполненію смѣты, и г) на производство расходовъ за счетъ общественнаго управленія, при уклоненіи его отъ своевременныхъ распоряженій къ исполненію тѣхъ денежныхъ или натуральныхъ повинностей, отправленіе коихъ закономъ признано обязательнымъ для города (ст. 120). Въ случаѣ недостаточности запасной суммы на покрытіе расходовъ, предусмотрѣнныхъ пунктами *а*, *б* и *в* настоящей статьи, эти издержки могутъ быть обращены на запасный капиталъ.

— Запасный капиталъ долженъ представлять собою какъ бы родъ регулятора городскаго бюджета, дающаго возможность сводить послѣдній безъ скрытаго дефицита. Такъ именно этотъ капиталъ и разсматривался въ инструкціи для составленія, утвержденія и исполненія городскихъ смѣтъ, дѣйствовавшей до изданія городоваго положенія 1870 года и примѣняемой до сихъ поръ въ отношеніи тѣхъ городовъ, въ которыхъ еще сохранилось дореформенное городское устройство. Означенный взглядъ на запасный капиталъ является единственно правильнымъ и отвѣчающимъ дѣйствительнымъ потребностямъ городскаго хозяйства, и съ принятіемъ его сама собою устранилась бы необходимость въ толкованіи смѣтныхъ правилъ вопреки буквальному смыслу закона или въ обходъ его путемъ признанія чрезвычайнымъ того, что на самомъ дѣлѣ лишено такого значенія. Какихъ либо объясненій, почему такой именно взглядъ на порядокъ расходованія запаснаго капитала не проведенъ въ смѣтныхъ правилахъ для городовъ, въ которыхъ введено въ дѣйствіе городовое положеніе 1892 года, въ матеріалахъ, относящихся къ сему положенію, не имѣется. Судя же по тому, что правила эти воспроизводятъ собою вообще постановленія, содержащіяся въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, слѣдуетъ думать, что при составленіи ихъ городской запасный капиталъ сопоставлялся съ запасной суммой, вносимой ежегодно въ земскія смѣты на непредвидѣнныя издержки и недоборъ въ доходахъ (прил. къ ст. 6 п. 3). Между тѣмъ, не говоря уже о глубокомъ вообще различіи въ порядкѣ составленія смѣтъ земскихъ и городскихъ, вносимая въ первыя запасная сумма, хотя и носитъ характеръ запаса, но запаса текущаго, не имѣющаго самостоятельнаго внѣ смѣты значенія. При такихъ условіяхъ сумма эта отнюдь не можетъ быть отождествляема съ городскимъ запаснымъ капиталомъ, существующимъ независимо отъ смѣты и лишь

долженствующимъ въ извѣстныхъ случаяхъ приходить ей на помощь (*Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 126 и 127*).

— Къ числу расходовъ, предназначенныхъ къ выполненію за счетъ запасной суммы, отнесены издержки, вызываемыя уклоненіемъ общественнаго управленія отъ выполненія обязательныхъ для него повинностей. Это постановленіе включено, какъ послѣдствіе предоставленнаго градоначальнику права, съ разрѣшенія особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія, принимать исполнительныя мѣры къ выполненію обязательныхъ повинностей, если общественнымъ управленіемъ не будетъ сдѣлано своевременныхъ къ тому распоряженій, не смотря на напоминаніе ему о томъ. Такое право было предоставлено административной власти по городовому положенію 1870 г. (ст. 12) и по земскому положенію 1864 г. При послѣдовавшемъ въ 1890 и 1892 г. пересмотрѣ земскаго и городоваго положеній оно не было удержано, потому что мѣра эта была неосуществима на практикѣ, ибо даже для приступа къ подобнымъ распоряженіямъ необходимы денежныя средства, коими губернаторъ обыкновенно не располагаетъ (предст. Мин. Вн. Дѣлъ 8 Января 1888 г., № 34, по проекту положенія о земскихъ учрежденіяхъ, стр. 13). Но установленіе этого правила Министръ Внутреннихъ Дѣлъ считалъ необходимымъ, такъ какъ, хотя практика С.-Петербургскаго городскаго управленія и не указываетъ особенно рѣзкихъ случаевъ уклоненія его отъ исполненія этого рода обязанностей, но не подлежитъ сомнѣнію, что полнота надзора органовъ правительства за дѣятельностью городскаго управленія можетъ быть достигнута лишь въ томъ случаѣ, если органы эти будутъ облечены правомъ безъ всякой проволочки возстановлять порядокъ, въ случаѣ его нарушенія, и если самое соблюденіе порядка не будетъ стоять въ зависимости отъ правильнаго пониманія личнымъ составомъ городскаго управленія лежащихъ на послѣднемъ обязанностей. Дѣйствительно, трудно отрицать возможность случаевъ, при которыхъ необходимо безотлагательное принятіе мѣръ со стороны городскаго общественнаго управленія. Такъ, при возникновеніи эпидемическихъ болѣзней или иныхъ бѣдствій мѣры борьбы съ ними не могутъ быть отсрочены. Эти мѣры сопряжены съ расходами, а между тѣмъ ассигнованіе ихъ думою требуетъ продолжительнаго времени, особенно въ лѣтнее время, когда за отсутствіемъ многихъ гласныхъ созывъ собраній думы становится затруднительнымъ. Правда, въ этихъ случаяхъ означенныя мѣры могли бы быть выполнены управою. Но если исполнительныя учрежденія общественнаго управленія не сочтутъ себя въ правѣ дѣйствовать безъ указаній думы или уклонятся отъ этихъ дѣйствій по другимъ соображеніямъ, то нельзя оставлять безъ удовлетворенія настоятельную, иногда существеннѣйшаго свойства, потребность городскаго населенія. Въ этихъ видахъ признано необходимымъ вооружить административную власть въ лицѣ градоначальника указаннымъ полномочіемъ. Поэтому въ статьѣ 21 главныхъ основаній ясно выражено, что въ смыслѣ общаго правила распоряженіе городскими кредитами всецѣло

сохраняется за общественнымъ управленіемъ, и только въ случаяхъ упорнаго уклоненія отдѣльныхъ его представителей отъ выполненія лежащихъ на семъ управленіи обязательствъ допускается отступленіе отъ сего начала, въ видѣ принятія необходимыхъ мѣръ распоряженіемъ градоначальника. Для вящшей осторожности вопросъ о наличности этой необходимости долженъ разрѣшаться градоначальникомъ не единолично, а по разсмотрѣніи его особымъ по дѣламъ города С.-Петербурга присутствіемъ, рѣшенія коего могутъ быть впослѣдствіи обжалованы думою въ порядкѣ, статьей 13 положенія опредѣленномъ. Отъ сего же присутствія должно зависѣть опредѣленіе размѣра средствъ, подлежащихъ отпуску на эти надобности. Онѣ могутъ возникать сравнительно весьма рѣдко, въ виду чего размѣръ потребныхъ на это средствъ не можетъ быть особенно великъ и едва ли превыситъ сто тысячъ рублей въ годъ. Этою суммою найдено полезнымъ ограничить предѣлъ полномочій административной власти по расходованію городскихъ средствъ. Она будетъ подлежать отпуску управою изъ запасной суммы, въ предѣлахъ коей она умѣщается, такъ что нѣтъ надобности предоставлять администраціи право черпать ее изъ запаснаго капитала. Правда, изъ той же суммы Министерство Внутреннихъ Дѣлъ полагало предоставить головѣ и управѣ право производить расходы съ разрѣшенія особаго присутствія или безъ таковаго, причемъ опредѣлены были размѣры суммъ, подлежащихъ расходованію тѣмъ и другою. При окончательномъ обсужденіи сего предположенія рѣшено было однако это распредѣленіе не вводить въ законъ, а взамѣнъ сего предоставить думѣ опредѣлить размѣры средствъ, подлежащихъ расходованію распоряженіемъ головы, управы или присутствія, съ тѣмъ, чтобы въ предѣлахъ запасной суммы оставался достаточный свободный кредитъ на удовлетвореніе изъясненныхъ требованій градоначальника. Затрудненій отъ сего не предвидится, такъ какъ въ случаѣ недостатка запасной суммы, всѣ остальные, кромѣ производимыхъ распоряженіемъ администраціи, расходы могутъ быть обращены на запасный капиталъ. Съ другой стороны, понятно, что, при неизрасходованіи запасной суммы, избытокъ ея поступитъ въ свободные остатки по смѣтѣ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 138—140)*.

6. Въ случаѣ необходимости временнаго усиленія текущихъ средствъ при недоборѣ въ доходахъ могутъ быть производимы позаимствованія изъ запаснаго капитала, подлежащія возврату въ сей капиталъ немедленно по поступленіи въ городскую кассу достаточныхъ для того средствъ.

См. объясненія къ статьѣ 23 главныхъ основаній.

7. Спеціальные капиталы образуются для обезпеченія или усиленія средствъ на удовлетвореніе отдѣльныхъ потребностей, въ предѣлахъ вѣдомства общественнаго управленія.

II. О составленіи и разсмотрѣніи смѣтъ и раскладокъ.

8. Вносимые въ смѣту доходы и расходы распредѣляются по параграфамъ. Каждый параграфъ расходной смѣты обнимаетъ собою, по возможности, всѣ однородныя, по существу своему, назначенія, примѣнительно къ раздѣленію ихъ на отдѣлы, указанные въ статьѣ 120 сего положенія.

9. Расходы обязательные и штатные и доходы, размѣры коихъ точно установлены закономъ, показываются въ томъ самомъ количествѣ, въ какомъ они опредѣлены подлежащими положеніями, постановленіями и правилами. Расходы необязательные и доходы, общій размѣръ коихъ не установленъ точно въ законѣ, исчисляются по соображеніи съ размѣрами дѣйствительныхъ потребностей и въ предѣлахъ необходимости, съ такимъ расчетомъ, чтобы заносимые въ смѣту расходы никоимъ образомъ не превышали ожидаемыхъ доходовъ.

— При обсужденіи сего постановленія было выражено сомнѣніе въ цѣлесообразности установленнаго городовымъ положеніемъ 1892 г. (ст. 6) порядка исчисленія расходовъ необязательныхъ и доходовъ, общій размѣръ коихъ не установленъ точно въ законѣ, по средней сложности суммъ, израсходованныхъ или поступившихъ за послѣдніе три года. Поэтому, въ видахъ упрощенія дѣла, рѣшено было постановить, что расходы эти исчисляются въ размѣрахъ дѣйствительной надобности и по соображенію съ размѣромъ предвидимыхъ доходовъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 140)*.

10. Каждое смѣтное назначеніе должно быть подкрѣплено необходимыми, точно указанными, съ ссылкою на документы, объяснительными данными и расчетами.

11. Къ общей годовой смѣтѣ должны быть прилагаемы: 1) смѣта доходовъ и расходовъ по спеціальнымъ капиталамъ и 2) росписаніе натуральныхъ повинностей или замѣняющихъ оныя сборовъ съ домовладѣльцевъ и раскладки сихъ повинностей и сборовъ.

12. Дополнительныя смѣты могутъ быть допускаемы, съ соблюденіемъ приведенныхъ въ статьяхъ 8—10 сего приложенія правилъ, единственно въ случаѣ необходимости удовлетворенія такихъ потребностей, которыхъ нельзя было предвидѣть при составленіи годовой смѣты и выполненіе коихъ не можетъ быть отложено до будущаго смѣтнаго періода. Въ дополнительной смѣтѣ надлежитъ опредѣлять, насколько возможно, и тѣ измѣненія, которыя должны произойти въ годовой смѣтѣ.

— При установленномъ статьею 3 главныхъ основаній внесеніи въ смѣту запасной суммы возникаетъ вопросъ относительно цѣлесообразности указанія на право С.-Петербургскаго общественнаго управленія составлять дополнительныя смѣты, такъ какъ непредвидѣнные расходы могутъ быть отнесены на означенную сумму, положительное же дозволеніе составлять сказанныя смѣты ослабляетъ значеніе главной годовой смѣты и даетъ поводъ небрежно относиться къ ея составленію, въ предвидѣніи возможности исправить ошибки и пробѣлы главной смѣты путемъ составленія смѣтъ дополнительныхъ. Но, съ другой стороны, нельзя, однако, не принять на видъ, что совершенное недопущеніе дополнительныхъ смѣтъ можетъ поставить городское общественное управленіе въ безвыходное положеніе, такъ какъ надобность въ производствѣ непредвидѣнныхъ главной смѣтой расходовъ въ размѣрѣ, превышающемъ запасную сумму, всегда можетъ оказаться, между тѣмъ, при отсутствіи дополнительныхъ смѣтъ, таковые расходы пришлось бы производить внѣ смѣтнаго порядка, что являлось бы прямымъ нарушеніемъ того основнаго правила, согласно коему ни одинъ расходъ не можетъ быть производимъ безъ внесенія въ смѣту соотвѣтствующаго кредита, кромѣ случаевъ особой важности, какъ то: во время народныхъ бѣдствій и по военнымъ обстоятельствамъ.

Само собою разумѣется, что къ составленію дополнительныхъ смѣтъ городское управленіе должно прибѣгать лишь въ особо исключительныхъ случаяхъ, когда не представляется возможнымъ отложить удовлетвореніе возникшей потребности до новаго смѣтнаго періода, и на административной власти должна лежать обязанность по особо внимательному наблюденію за тѣмъ, чтобы городское управленіе не злоупотребляло означеннымъ правомъ *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1905 г., № 17, стр. 129 и 130).*

13. Общая годовая смѣта должна быть составлена управою столь благовременно, чтобы могла быть внесена въ думу не позднѣе 1 Октября.

— Немаловажнымъ недостаткомъ приложенныхъ къ статьѣ 140 (прим.) городоваго положенія 1892 г. правилъ о составленіи, разсмотрѣніи и утвержденіи городскихъ смѣтъ является отсутствіе въ нихъ точныхъ постановленій о срокахъ, которые должны при этомъ быть соблюдаемы. Вслѣдствіе сего утвержденіе ежегодныхъ смѣтъ С.-Петербурга значительно запаздывало и имѣло мѣсто обыкновенно въ Февралѣ, Мартѣ или Апрѣлѣ смѣтнаго года; такимъ образомъ, городское управленіе въ началѣ каждаго года принуждено было вести свое хозяйство, не имѣя къ руководству смѣты, то есть порядкомъ, противнымъ закону, по смыслу котораго никакой расходъ безъ внесенія его въ смѣту произведенъ быть не можетъ. Причина такого нежелательнаго явленія крылась, конечно, въ общихъ условіяхъ дѣятельности С.-Петербургскаго городскаго управленія, но въ значительной мѣрѣ зависѣла и отъ недостатка въ законѣ точныхъ постановленій о срокахъ.

Въ устраненіе сего признано необходимымъ опредѣленно указать въ законѣ, что общая годовая смѣта должна быть внесена управою въ думу не позднѣе 1 Октября, то есть съ такимъ разсчетомъ, чтобы къ Ноябрю (время обязательнаго разсмотрѣнія смѣты думою) могло быть закончено обсужденіе ея подготовительною финансовою коммисіею; къ 1-же Декабря смѣта должна быть представлена особому по дѣламъ гор. С.-Петербурга присутствію, дабы послѣднее имѣло возможность сдѣлать въ случаѣ необходимости всѣ исправленія, вызывающія въ нѣкоторыхъ случаяхъ возвращеніе смѣты въ думу. Въ соотвѣтствіи съ симъ, согласно указаніямъ практики, сокращенъ на одинъ мѣсяцъ, то есть перенесенъ съ 1 Апрѣля на 1 Марта льготный срокъ для разсчета съ кредиторами по смѣтѣ предшествующаго года *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 130 и 131).*

14. Проекты смѣтъ и раскладокъ могутъ быть печатаемы для разсылки гласнымъ и другимъ лицамъ, входящимъ въ составъ думы, до открытія собранія думы и, сверхъ сего, подвергаемы, по распоряженію ея, предварительному разсмотрѣнію отдѣльныхъ гласныхъ или указанныхъ въ статьѣ 60 сего положенія коммисій.

— Въ настоящую статью признано было полезнымъ ввести правило о томъ, что проекты смѣтъ и раскладокъ могутъ быть печатаемы, для разсылки гласнымъ, до открытія собранія и подвергаются предварительному разсмотрѣнію отдѣльныхъ гласныхъ или подготовительныхъ и ревизіонныхъ коммисій *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 140 и 141).*

15. Одобренныя или исправленныя думою смѣты и раскладки, со всѣми къ нимъ приложеніями и объясненіями, представляются особому по дѣламъ города С.-Петербурга присутствію не позднѣе 1 Декабря.

16. Присутствіе или разрѣшаетъ приведеніе смѣтъ и раскладокъ въ дѣйствіе или по встрѣченнымъ относительно законности и правильности ихъ сомнѣніямъ пріостанавливаетъ смѣту и сообщаетъ о семъ городской думѣ. Смѣты и раскладки или отдѣльныя содержащіяся въ нихъ назначенія, по коимъ такого увѣдомленія не послѣдуетъ въ теченіе мѣсяца со дня представленія смѣты присутствію, считаются разрѣшенными къ исполненію.

— Городскія смѣты и раскладки, согласно городовому положенію 1892 г., не подлежатъ утвержденію, но представляются градоначальнику, который или разрѣшаетъ приведеніе ихъ въ дѣйствіе или по встрѣченнымъ относительно законности и правильности ихъ сомнѣніямъ предлагаетъ свои замѣчанія особому по городскимъ дѣламъ присутствію, отъ котораго зависитъ измѣнить смѣтныя исчисленія, послѣ чего смѣты предлагаются думѣ къ исполненію съ правомъ обжаловать это постановленіе (гор. пол., изд. 1892 г., ст. ст. 12, 13 и 17 прил. къ ст. 140 прим.). Соотвѣтственно

установленнымъ настоящимъ положеніемъ измѣненіямъ въ распредѣленіи правительственнаго за общественнымъ управленіемъ надзора между осуществляющими его инстанціями, цѣлесообразно предоставить право опротестованія смѣты вмѣсто градоначальника непосредственно особому по дѣламъ города С.-Петербурга присутствію. Что же касается утвержденія сихъ смѣтъ, то въ этомъ отношеніи признано было наиболѣе умѣстнымъ сохранить въ существѣ дѣйствующія по сему предмету постановленія. При этомъ, во избѣжаніе нежелательныхъ и могущихъ внести замѣшательство въ ходъ городскаго хозяйства промедленій въ разрѣшеніи смѣтныхъ дѣлъ присутствіемъ, рѣшено было дополнить сіи постановленія указаніемъ, что о пріостановленныхъ имъ смѣтахъ и раскладкахъ или отдѣльныхъ статьяхъ таковыхъ присутствіе увѣдомляетъ думу не позже мѣсяца со дня представленія ему смѣты, причемъ при отсутствіи такого увѣдомленія смѣта и раскладка почитаются подлежащими приведенію въ дѣйствіе *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1905 г., № 76, стр. 141).*

17. Присутствіе, признавъ необходимымъ измѣнить смѣтныя исчисленія и раскладки, хотя бы съ увеличеніемъ предположенныхъ по смѣтѣ доходовъ и расходовъ, возможно незамедлительно исправляетъ смѣту, которая засимъ предлагается думѣ къ исполненію, съ указаніемъ основаній, вызвавшихъ измѣненіе смѣты. При несогласіи думы исполнить это требованіе, дѣло направляется въ порядкѣ, указанномъ статьею 13 сего положенія. Съ тѣмъ вмѣстѣ присутствіе постановляетъ, какія изъ смѣтныхъ назначеній могутъ быть приведены въ дѣйствіе, а также должны ли быть взимаемы сборы по раскладкѣ предыдущаго года или же можетъ быть допущено, и въ какой именно части, взиманіе ихъ по новой раскладкѣ.

18. Если смѣта не будетъ своевременно (ст. 15) представлена присутствію, то на предстоящій годъ сохраняетъ свое дѣйствіе прежняя смѣта впредь до времени вступленія въ силу новой смѣты.

— При начертаніи статьи 18 предполагалось постановить, что пропускъ указаннаго въ статьѣ 15 срока влечетъ за собою сохраненіе назначенныхъ кредитовъ на цѣлый годъ, несмотря на то, что нѣкоторые изъ нихъ по измѣнившимся обстоятельствамъ могутъ быть чрезмѣрными, а другіе недостаточными. При окончательномъ обсужденіи сей статьи такое правило признано было неудобнымъ и взамѣнъ его постановлено, что въ случаѣ непредставленія смѣты въ срокъ прежняя смѣта сохраняетъ силу впредь до того времени, когда новая будетъ разсмотрѣна и войдетъ въ силу. Дѣйствіе этого постановленія должно распространяться не на нѣкоторыя только статьи расходовъ, а на всю смѣту, въ виду того, что мысль о раздѣленіи этихъ расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные не была принята *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1905 г., № 76, стр. 141 и 142).*

19. Обращенныя къ исполненію смѣты и раскладки печатаются для общаго свѣдѣнія въ вѣдомостяхъ С.-Петербургскаго градоначальства и другихъ, по усмотрѣнію городскаго головы, изданіяхъ. Упомянутыя смѣты представляются градоначальнику и Министру Внутреннихъ Дѣлъ.

III. Объ исполненіи смѣтъ и раскладокъ.

20. При исполненіи смѣты городская управа можетъ расходовать кредиты, назначенные по каждому параграфу оной, только на предметы, по существу своему относящіеся къ этому именно параграфу. Переводъ свободныхъ остатковъ изъ одного параграфа въ другой допускается не иначе, какъ по постановленію о томъ думы.

21. Если общественнымъ управленіемъ не будетъ сдѣлано своевременныхъ распоряженій къ исполненію тѣхъ денежныхъ или натуральныхъ повинностей, отправленіе которыхъ законъ признаетъ обязательнымъ для города, то градоначальникъ напоминаетъ о томъ общественному управленію. При безуспѣшности же сей мѣры градоначальникъ приступаетъ, въ случаѣ неотложной необходимости, признанной особымъ по дѣламъ города С.-Петербурга присутствіемъ, и съ его разрѣшенія, къ непосредственнымъ исполнительнымъ распоряженіямъ на счетъ города и доводитъ о семъ до свѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ; необходимыя для сего средства, въ предѣлахъ не свыше ста тысячъ рублей въ годъ, назначаются присутствіемъ изъ запасной по смѣтѣ суммы и выдаются управою по требованію градоначальника.

См. объясненія къ статьѣ 5 главныхъ основаній.

22. Расходы изъ запасной суммы производятся по распоряженіямъ головы, по постановленіямъ общаго присутствія городской управы и по постановленіямъ сего присутствія съ утвержденія особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія. Размѣры полномочій въ семъ отношеніи головы и управы установляются думою съ такимъ расчетомъ, чтобы въ предѣлахъ запасной суммы ежегодно оставались свободными средства, расходованіе коихъ на основаніи предшедшей (21) статьи предоставляется градоначальнику съ разрѣшенія особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія.

См. объясненія къ статьѣ 5 главныхъ основаній.

23. Позаимствованія изъ запаснаго капитала для временнаго усиленія средствъ при недоборѣ въ доходахъ производятся управою не иначе, какъ съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ; разрѣшеніе

это дается на основаніи постановленія особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія, основаннаго на ходатайствѣ думы.

— Расходованіе средствъ запаснаго капитала, какъ и всякихъ другихъ городскихъ капиталовъ, должно, конечно, производиться не иначе, какъ по постановленію городской думы; что же касается до временныхъ позаимствованій изъ сего капитала для усиленія городскихъ средствъ при недоборѣ въ доходахъ, то производство таковыхъ позаимствованій представляется правильнымъ, соотвѣтственно статьѣ 18 приложенія къ статьѣ 140 городоваго положенія 1892 г., предоставить городской управѣ съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, основаннаго на постановленіи особаго по дѣламъ гор. С.-Петербурга присутствія. При этомъ, въ видахъ болѣе опредѣленной постановки такихъ позаимствованій, признано нужнымъ постановить, что позаимствованія эти подлежатъ возврату въ запасный капиталъ немедленно по поступленіи въ городскую кассу достаточныхъ для того средствъ *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 127).*

— Позаимствованія изъ запаснаго капитала для временнаго усиленія средствъ при недоборѣ въ доходахъ имѣютъ значеніе распорядительнаго дѣйствія и потому должны составить предметы сужденій не управы, какъ предполагало Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, а городской думы *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 142).*

24. Дѣйствіе смѣты начинается съ 1 Января каждаго года и продолжается до 31 Декабря того же года включительно. Для окончанія разсчетовъ съ кредиторами и для удовлетворенія послѣднихъ полагается льготный срокъ по 1 Марта слѣдующаго года. Относительно срока дѣйствія строительныхъ кредитовъ примѣняются правила, для казенныхъ управленій установленныя.

См. объясненія къ ст. 13.

25. Городской управѣ предоставляется, съ одобренія думы, всякую, возложенную на общественное управленіе потребность воинскаго или гражданскаго управленія, на которую по смѣтѣ назначенъ опредѣленный кредитъ, удовлетворять, по соглашенію съ подлежащимъ начальствомъ или вѣдомствомъ, отпускомъ въ распоряженіе онаго суммы, какая будетъ условлена по такому соглашенію, не свыше, однако, ассигнованнаго на данный предметъ кредита.

26. Хозяйственныя операціи для потребностей города производятся или посредствомъ найма, подряда и поставки, или хозяйственными распоряженіями управы. Принятіе одного изъ сихъ способовъ исполненія той или другой хозяйственной операціи зависитъ отъ думы, а если никакихъ указаній по сему предмету отъ думы не послѣдуетъ, то избраніе способа исполненія операціи зависитъ отъ городской управы.

27. При сдачѣ поставки или подряда съ публичныхъ торговъ, сіи послѣдніе производятся въ управѣ и ею же утверждаются.

28. Заключенные согласно статьѣ 27 сего приложенія договоры имѣютъ обязательную силу для города, несущаго и денежную по такимъ обязательствамъ отвѣтственность.

29. Принадлежащія городу денежныя цѣнности и наличныя суммы хранятся или въ кассѣ управы, или въ казначействѣ, государственномъ банкѣ, или городскомъ общественномъ банкѣ, если таковой будетъ учрежденъ. Съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ, цѣнности и суммы эти могутъ быть хранимы и въ частныхъ кредитныхъ учрежденіяхъ.

— Съ цѣлью обезпеченія С.-Петербургскому общественному управленію возможно большихъ удобствъ въ дѣлѣ храненія принадлежащихъ ему документовъ и суммъ, найдено возможнымъ предоставить сему управленію право помѣщать оные на храненіе, сверхъ кассъ Министерства Финансовъ и городскаго общественнаго банка, и въ частныя кредитныя учрежденія съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ *(Предст. Мин. Внутр. Дѣлъ 1903 г., № 17, стр. 131)*.

30. Годовой отчетъ о дѣйствительномъ исполненіи смѣтъ составляется управою въ порядкѣ сдѣланныхъ въ смѣтахъ назначеній и можетъ быть печатаемъ для разсылки гласнымъ до открытія собранія думы. Отчетъ этотъ вносится не позднѣе 1 Мая въ ревизіонную коммисію и не позднѣе 1 Сентября въ думу съ заключеніемъ сей коммисіи.

— Въ статьѣ 25 смѣтныхъ правилъ городоваго положенія 1892 г. заключалось постановленіе о томъ, что годовой отчетъ управы можетъ быть печатаемъ для разсылки гласнымъ до открытія собранія думы, и что по разсмотрѣніи думою онъ представляется градоначальнику и Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Это правило признано полезнымъ сохранить, такъ какъ чрезъ посредство его установляется большая возможность тщательнаго разсмотрѣнія упомянутыхъ отчетовъ *(Журн. Сосд. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 142)*.

31. Ближайшія указанія относительно порядка составленія и классификаціи смѣтъ, отпуска городскихъ суммъ, а равно формъ и порядка счетоводства, преподаются, съ приложеніемъ образцовъ смѣтъ и денежныхъ отчетовъ городской управы, Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по

соглашенію съ Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ, и представляются Правительствующему Сенату, для объявленія во всеобщее свѣдѣніе.

Подписалъ: Предсѣдатель Государственнаго Совѣта *МИХАИЛЪ.*

ГЛАВНЫЯ ОСНОВАНІЯ

устройства повѣрки денежныхъ, имущественныхъ и хозяйственныхъ оборотовъ и отчетности общественнаго управленія города С.-Петербурга.

1. Повѣрка денежныхъ, имущественныхъ и хозяйственныхъ оборотовъ и ревизія отчетности общественнаго управленія города С.-Петербурга по приходу и расходу городскихъ суммъ, независимо отъ повѣрки ея избираемою городскою думою ревизіонною коммисіею, производится состоящею въ составѣ этого управленія контрольною коммисіею.

— Въ устройствѣ столичнаго общественнаго управленія по городовому положенію 1892 г. постановка контроля составляла одну изъ самыхъ слабыхъ сторонъ. Громадные имущественные интересы и денежныя суммы, которыя ввѣрены городскому управленію, оставались въ его безотчетномъ въ сущности распоряженіи. Поэтому Министръ Внутреннихъ Дѣлъ считалъ вполнѣ необходимымъ, чтобы преобразованіе коснулось также и этой части городскаго управленія. При этомъ присвоенію контролю надъ денежнымъ и имущественнымъ хозяйствомъ города исключительно правительственнаго характера не придавалось, однако, существеннаго значенія, такъ какъ вопросъ о подчиненіи общественнаго управленія правительственному контролю представляется вопросомъ общимъ для всѣхъ городскихъ и земскихъ учрежденій, почему и признано было болѣе удобнымъ не разрѣшать его по отношенію къ одному городу С.-Петербургу.

При установленіи основаній устройства контроля надъ приходованіемъ и расходованіемъ денежныхъ средствъ столичнаго общественнаго управленія совершенно ясно оказалась невозможность остаться при порядкахъ, установленныхъ городовымъ положеніемъ 1892 г. Въ этомъ положеніи, собственно говоря, никакихъ правилъ о контролѣ не содержится: въ немъ имѣется лишь одно указаніе по сему предмету, согласно коему для разсмотрѣнія отчета управы по исполненію городской росписи обязательно избирается изъ гласныхъ ревизіонная коммисія (гор. пол. ст. 68). Такимъ образомъ способы повѣрки дѣйствій исполнительныхъ учрежденій общественнаго управленія зависѣли почти исключительно отъ распорядительнаго городскаго органа общественнаго упра-

вленія—городской думы. Въ сущности предоставленіе подобнаго простора усмотрѣнію самихъ городскихъ общественныхъ управленій вполнѣ соотвѣтствуетъ той самостоятельности въ мѣстныхъ хозяйственныхъ дѣлахъ, которая имъ дарована и сохраняется за ними, такъ что, если бы отъ сего не возникало неблагопріятныхъ для городскаго хозяйства послѣдствій, то при этомъ порядкѣ можно было бы и остаться. Для огромнаго большинства городовъ такъ это дѣло и обстоитъ, и поэтому надобность регламентировать закономъ контрольную ревизію ощущается по отношенію къ нимъ въ значительно меньшей степени. Это вполнѣ понятно. Незначительное по объему городское хозяйство настолько близко извѣстно во всѣхъ подробностяхъ мѣстной думѣ, что она не нуждается въ какихъ либо особыхъ пріемахъ для наблюденія за правильностью производства подчиненными ей лицами и мѣстами оборотовъ денежныхъ или имущественныхъ средствъ. Но въ совершенно иномъ положеніи находится это дѣло въ С.-Петербургѣ, общественное хозяйство коего выступаетъ изъ предѣловъ, допускающихъ примѣненіе къ нему одинаковыхъ съ другими городами пріемовъ завѣдыванія. Дѣйствительно, отсутствіе правильнаго денежнаго контроля надъ расходованіемъ городскихъ средствъ повело къ неблагопріятнымъ послѣдствіямъ, пріобрѣтшимъ широкую извѣстность и тѣмъ не менѣе продолжавшимъ существовать, потому что при прежнемъ порядкѣ устранить ихъ, повидимому, была не въ силахъ ни распорядительная по городскимъ дѣламъ, ни та административная власть, которой порученъ былъ надзоръ за городскимъ самоуправленіемъ.

Произведенная Тайнымъ Совѣтникомъ Зиновьевымъ ревизія общественнаго управленія удостовѣрила, что дѣятельность городскихъ ревизіонныхъ коммисій ограничивалась, въ силу необходимости, лишь общимъ обозрѣніемъ и ближайшею отъ времени до времени повѣркою нѣкоторыхъ отдѣльныхъ и случайно взятыхъ отраслей городскихъ расходовъ. Причинами тому служили и краткость времени, имѣющагося въ распоряженіи коммисій на обревизованіе отчетности и составленіе доклада, и неподготовленность большинства ихъ членовъ къ столь сложному дѣлу. Самый составъ ревизіонныхъ коммисій, въ которыя входили нерѣдко и члены коммисій исполнительныхъ, придавалъ имъ характеръ, исключающій возможность вполнѣ безпристрастнаго отношенія къ дѣлу. Повѣрка отчетности производилась уже послѣ того, какъ расходы выполнены, матеріалы поставлены и использованы и сооруженія возведены. По всѣмъ этимъ причинамъ дѣятельность ревизіонныхъ коммисій въ области повѣрки и учета произведенныхъ расходовъ оставалась въ большинствѣ случаевъ безплодною. Разсмотрѣніе отчетовъ ревизіонныхъ коммисій думою носило характеръ простой формальности и совершенно не привлекало къ себѣ ея вниманія. Другой видъ контроля, введенный въ С.-Петербургѣ по собственному усмотрѣнію думы, представлялъ попытку болѣе правильной постановки этого дѣла, но по организаціи своей и объему задачъ былъ совершенно недостаточенъ. Контроль этотъ, въ лицѣ особаго контролера, состоящаго въ вѣдѣніи городской управы, и его помощниковъ, имѣлъ своею задачею

скрѣпу приходорасходныхъ книгъ и ревизію этихъ книгъ по ихъ окончаніи, еженедѣльную повѣрку нѣкоторыхъ изъ этихъ книгъ, повѣрку ассигновокъ по нѣкоторымъ изъ городскихъ учрежденій и т. п. Помимо столь узкаго круга дѣятельности, городской контроль, состоя непосредственно и всецѣло въ подчиненіи у ревизуемаго органа—управы и являясь въ то же время ревизоромъ дѣйствій гласныхъ думы, состоящихъ въ должностяхъ предсѣдателей и членовъ исполнительныхъ коммисій, не могъ имѣть ни сколько нибудь самостоятельнаго и независимаго положенія, ни дѣйствительнаго значенія. Между тѣмъ отсутствіе контроля надъ денежными оборотами городскаго управленія приводило къ цѣлому ряду прискорбныхъ результатовъ.

Естественно, что при общемъ преобразованіи С.-Петербургскаго общественнаго управленія на контрольную часть было обращено серьезное вниманіе, ибо оставленіе ея не упорядоченною подорвало бы значеніе всѣхъ остальныхъ принятыхъ мѣръ. Для успѣшнаго хода городскаго управленія необходимо такое соотношеніе между распорядительною и исполнительною властью, при которомъ первая была бы всесторонне освѣдомлена о дѣйствіяхъ подчиненныхъ ей учрежденій и лицъ и располагала бы способами дать этимъ дѣйствіямъ признаваемое ею желательнымъ въ интересахъ города направленіе. Безъ поставленнаго на прочныхъ началахъ постояннаго и дѣйствительнаго контроля достиженіе этого результата нельзя почитать обезпеченнымъ, какъ бы ни было совершенно устройство общественныхъ учрежденій, и какъ бы правильно ни былъ поставленъ правительственный за ними надзоръ. Этому назначенію не могли отвѣчать ревизіонныя коммисіи, по самому существу своихъ обязанностей не имѣвшія въ сущности значенія контрольнаго учрежденія. Означенныя коммисіи составляли делегацію городской думы для общаго заключенія о ходѣ ввѣреннаго ея попеченію городскаго хозяйства. Съ этимъ своимъ назначеніемъ ревизіонныя коммисіи справлялись сравнительно успѣшно, почему за ними и удержано подобающее имъ мѣсто въ новой организаціи общественнаго управленія. Совсѣмъ иныя задачи контроля. Онѣ заключаются въ постоянномъ повседневномъ сличеніи соотвѣтствія исполнительныхъ дѣйствій распоряженіямъ, на которыхъ они основаны, и въ постоянной повѣркѣ и фактической ревизіи всѣхъ оборотовъ денежныхъ и матеріальныхъ городскихъ средствъ въ отношеніи ихъ правильности и соотвѣтствія интересамъ города. Исполненіе этихъ обязанностей не можетъ быть доступно временно образуемой коллегіи; для этого должно существовать постоянное учрежденіе въ составѣ лицъ, исключительно призванныхъ къ этому дѣлу, располагающихъ достаточною опытностью и необходимыми спеціальными познаніями.

Новымъ закономъ контроль ставится не внѣ общественнаго управленія, а введенъ въ самый составъ сего управленія. Вмѣстѣ съ тѣмъ ему придано независимое положеніе по отношенію къ подотчетнымъ исполнительнымъ учрежденіямъ съ управою во главѣ, такъ какъ контрольная часть подчинена не управѣ, а непосредственно городской думѣ, разрѣшенію коей будутъ подлежать вопросы о начетахъ и дру-

гихъ послѣдствіяхъ контрольной ревизіи. При этихъ условіяхъ контрольная ревизія не усложнится, а упорядочится и изъ мнимой станетъ дѣйствительною.

При этомъ принято во вниманіе, что постановленія относительно устройства контрольной части не содержатъ въ себѣ подробныхъ правилъ о порядкѣ и объемѣ дѣйствій контрольной ревизіи, а эти правила имѣется въ виду установить впослѣдствіи инструкціею, издаваемою городскою думою съ утвержденія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Государственнымъ Контролеромъ. Посему признано было умѣстнымъ постановленія о контролѣ назвать не положеніемъ о порядкѣ денежныхъ оборотовъ и отчетности общественнаго управленія, а главными основаніями повѣрки. Эта повѣрка должна касаться не однихъ денежныхъ оборотовъ и отчетности упомянутаго управленія,—ей подчиняются также фактическая ревизія сихъ оборотовъ, ревизія строительныхъ и иныхъ работъ и операцій по городскому хозяйству. Однимъ словомъ, контроль по вопросамъ денежнымъ и имущественнымъ охватываетъ всесторонне все городское хозяйство, что и выражено въ заголовкѣ правилъ о контролѣ и въ статьѣ 1 оныхъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1905 г., № 76, стр. 24, 95—100)*.

2. Контрольная коммисія состоитъ изъ предсѣдателя, назначаемаго съ Высочайшаго соизволенія Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, и четырехъ членовъ, изъ которыхъ одинъ назначается Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ по представленію градоначальника, а трое остальныхъ избираются городскою думою изъ числа лицъ, пользующихся правомъ голоса на городскихъ выборахъ. Предсѣдатель контрольной коммисіи, а равно члены контрольной коммисіи и контролеры не могутъ занимать какихъ либо должностей по общественному управленію города.

3. Предсѣдатель и членъ коммисіи, назначаемый Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, состоятъ на государственной службѣ и получаютъ содержаніе въ размѣрѣ, опредѣленномъ штатомъ. Содержаніе выборныхъ членовъ коммисіи производится въ размѣрѣ, опредѣленномъ думою до производства выборовъ.

4. При коммисіи состоятъ для веденія дѣлопроизводства, въ вѣдѣніи ея предсѣдателя, контролеры, число коихъ, а равно размѣры предоставляемыхъ окладовъ содержанія, опредѣляются городской думой при составленіи городской смѣты. Исправленіе этихъ предположеній зависитъ отъ особаго по дѣламъ города присутствія, которому предоставляется, въ случаѣ необходимости, измѣнить эти ассигнованія въ порядкѣ, установленномъ статьей 17 главныхъ основаній составленія, разсмотрѣнія и исполненія смѣтъ. Назначеніе и увольненіе контролеровъ зависитъ отъ

предсѣдателя. Расходы по содержанію контрольной коммисіи и контролеровъ по производству фактическаго контроля относятся на общія средства города; при производствѣ выдающихся по своему объему работъ или заготовокъ, требующихъ для производства фактическаго контроля временнаго усиленія личнаго состава контролирующаго установленія, вызываемые симъ расходы могутъ быть, по постановленіямъ думы, относимы на счетъ кредитовъ, назначенныхъ на производство указанныхъ работъ и заготовокъ.

— Согласно обыкновенно придаваемой контрольнымъ учрежденіямъ организаціи, обязанности по дѣлопроизводству исполняются въ контрольной коммисіи контролерами. Число сихъ должностей, въ виду того, что расходъ по содержанію ихъ относится на городскія средства, признано возможнымъ предоставить опредѣлять думѣ, съ утвержденія особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія. Этотъ расходъ подлежитъ въ общемъ порядкѣ внесенію въ смѣту, почему нѣтъ надобности обращать эти издержки на запасную сумму, ибо въ тѣхъ случаяхъ, когда присутствіе найдетъ нужнымъ въ чемъ либо измѣнить предположенія по сему предмету думы, оно будетъ имѣть возможность ввести соотвѣтственное исправленіе въ смѣтные кредиты. Что же касается содержащагося въ статьѣ 4 постановленія, открывающаго возможность относить расходы по фактическому контролю на счетъ кредитовъ, назначенныхъ на производство подлежащихъ работъ или заготовокъ, то оно не должно имѣть общаго значенія и постояннаго примѣненія, но въ отдѣльныхъ случаяхъ правило это можетъ оказаться полезнымъ. При особенно значительныхъ работахъ, производимыхъ распоряженіемъ общественнаго управленія, неминуемо потребуется усиленіе личнаго состава ревизующихъ чиновъ. Это усиленіе будетъ только временнымъ на срокъ выполненія сихъ работъ; поэтому найдено было удобнымъ, не увеличивая для сего штаты контроля, отпускать необходимыя средства изъ кредитовъ, на производство сихъ работъ ассигнованныхъ *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 100 и 101)*.

5. Контрольной коммисіи предоставляется, въ предѣлахъ, устанавливаемыхъ настоящими правилами и издаваемыми на основаніи статьи 11 сихъ правилъ инструкціями, повѣрять въ отношеніи ихъ правильности и соотвѣтствія интересамъ города всѣ обороты денежныхъ и матеріальныхъ городскихъ капиталовъ, а равно производить на тѣхъ же основаніяхъ фактическую ревизію какъ сихъ оборотовъ, такъ равно строительныхъ и иныхъ работъ и операцій по городскому хозяйству.

6. Фактической ревизіи контрольной коммисіи обязательно подлежатъ строительныя и иныя операціи, производимыя на счетъ выданныхъ правительствомъ ссудъ и пособій, или на совмѣстныя казенныя и городскія средства. Установленіе подобной повѣрки для болѣе значи-

... Научн. Б-ка НКЮ РСФСР
№ ...
193 г.

тельныхъ строительныхъ и иныхъ операцій, производимыхъ на счетъ однѣхъ городскихъ суммъ, зависитъ отъ городской думы.

7. Въ обязанность контрольной коммисіи входитъ также періодическая повѣрка инвентаря движимаго имущества и всякихъ матеріаловъ и припасовъ, находящихся въ городскихъ учрежденіяхъ и городскихъ складахъ, чрезъ сличеніе записей въ инвентарныхъ книгахъ съ документами и наличностью. Коммисія удостовѣряется при этомъ въ дѣйствительномъ расходованіи матеріаловъ и припасовъ.

8. Предсѣдателю коммисіи предоставляется производить для повѣрки дѣйствій городской управы и подвѣдомственныхъ ей учрежденій по денежнымъ, хозяйственнымъ и имущественнымъ оборотамъ, а также для удостовѣренія въ наличности суммъ и правильности счетоводства, внезапную ревизію кассъ городской управы и указанныхъ учрежденій.

— При предоставленіи предсѣдателю контрольной коммисіи права производства ревизіи признано было необходимымъ постановить, что эта ревизія не должна ограничиваться повѣркою наличности суммъ и правильности счетоводства, а должна распространяться на всѣ подлежащія контролю отрасли общественнаго хозяйства *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 101)*.

9. Постановленныя контрольною коммисіею, по большинству голосовъ ея членовъ, заключенія о начетахъ и о наложеніи взысканій, вытекающихъ изъ ревизіи денежныхъ оборотовъ и отчетностей, безотлагательно представляются коммисіею думѣ и разрѣшаются, по истребованіи объясненій отъ лица или учрежденія, коего начетъ или взысканіе касается, постановленіями думы, обращаемыми къ исполненію въ порядкѣ безспорныхъ взысканій. Въ отношеніи постановленій этихъ соблюдается порядокъ, указанный въ ст. 13, 14 и 74—78 настоящаго положенія.

— При начертаніи изложеннаго въ статьѣ 9 правила найдено полезнымъ, во избѣжаніе неправильныхъ толкованій, оговорить, что заключенія коммисіи о начетахъ постановляются по большинству голосовъ ея членовъ, и что эти вопросы разрѣшаются думою по истребованіи объясненій отъ учрежденій и лицъ, коихъ начетъ касается *(Журн. Соед. Деп. Гос. Сов. 1903 г., № 76, стр. 101)*.

10. Докладъ о послѣдствіяхъ ревизіи денежныхъ, имущественныхъ и хозяйственныхъ оборотовъ и отчетности общественнаго управленія за смѣтный періодъ представляется до истеченія года, слѣдующаго за отчет-

нымъ, контрольною коммисіею думѣ въ срокъ, устанавливаемый послѣднею для заключенія ревизіи.

11. Ближайшія указанія относительно порядка и объема дѣйствій контрольной коммисіи, формъ отчетныхъ вѣдомостей, а равно порядка и сроковъ обревизованія, храненія и уничтоженія обревизованной отчетности, преподаются инструкціями городской думы, утверждаемыми Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Государственнымъ Контролеромъ.

Подписалъ: Предсѣдатель Государственнаго Совѣта *МИХАИЛЪ*.

ШТАТЪ

состоящей при общественномъ управленіи города С.-Петербурга контрольной коммисіи.

	Число лицъ.	Содержаніе въ годъ.				Классы и разряды.		
		Жалованья.	Столовыхъ.	Квартирныхъ.	Всего.	По должности.	По шитью на мундирѣ.	По пенсіи.
		Рубли.						
Предсѣдатель	1	2.200	2.200	1.100	5.500	V	V	III ст. 1.
Членъ по назначенію Министра Внутреннихъ Дѣлъ	1	1.120	1.120	560	2.800	VI	VI	III ст. 2.
Членовъ по выбору городской думы .	3	Въ размѣрѣ, опредѣляемомъ городскою думою.						

Подписалъ: Предсѣдатель Государственнаго Совѣта *МИХАИЛЪ*.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	стр.
Предисловіе	1—5
Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта	7—15

Положеніе объ общественномъ управленіи города С.-Петербурга.

Гл. I.—Положенія общія (ст. 1—15)	17—40
Гл. II.—О составѣ, кругѣ вѣдомства, предѣлахъ власти и порядкѣ дѣйствій учрежденій городскаго общественнаго управленія (ст. 16)	40
Отд. I. Объ избраніи гласныхъ думы (ст. 17—46)	40—73
Отд. II. О городской думѣ (ст. 47—79)	73—100
Отд. III. О городскомъ головѣ, городской управѣ и другихъ исполнительныхъ органахъ общественнаго управленія (ст. 80—98)	100—112
Гл. III.—Объ участіи общественнаго управленія въ изданіи обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій (ст. 99—104)	112—115
Гл. IV.—О порядкѣ замѣщенія общественныхъ должностей и условіяхъ общественной службы (ст. 105—116)	116—120
Гл. V.—О сборахъ въ пользу города С.-Петербурга (ст. 117—119)	121—122
Гл. VI.—О расходахъ, смѣтахъ и отчетахъ по исполненію смѣтъ (ст. 120—122)	123—124
Гл. VII.—О порядкѣ обжалованія распоряженій общественнаго управленія и объ отвѣтственности лицъ, состоящихъ на общественной службѣ (ст. 123—133)	124—127
Штатъ канцеляріи особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія	129
Росписаніе должностей С.-Петербургскаго общественнаго управленія	131
Главныя основанія составленія, разсмотрѣнія и исполненія смѣтъ общественнаго управленія города С.-Петербурга и отчетовъ по исполненію сихъ смѣтъ	133
I. Общія положенія (ст. 1—7)	133—140
II. О составленіи и разсмотрѣніи смѣтъ и раскладокъ (ст. 8—19)	141—145
III. Объ исполненіи смѣтъ и раскладокъ (ст. 20—31)	145—148
Главныя основанія устройства повѣрки денежныхъ, имущественныхъ и хозяйственныхъ оборотовъ и отчетности общественнаго управленія города С.-Петербурга (ст. 1—11)	149—155
Штатъ состоящей при общественномъ управленіи города С.-Петербурга контрольной коммисіи	157